

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN
STATO, PERSONA E SERVIZI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO
E INTERNAZIONALE
CURRICULUM DIRITTO COSTITUZIONALE**

Ciclo XXVII

Settore Concorsuale di afferenza: 12/C1 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Settore Scientifico disciplinare: IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

**IL DIRITTO PARLAMENTARE, STUDIO
DELLA PRASSI DELLA XVII LEGISLATURA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Presentata da: dott. Enzo Lattuca

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo prof. Andrea Morrone

Relatore

Chiar.mo prof. Andrea Morrone

Esame finale anno 2017

Indice

Introduzione

Capitolo 1

L'organizzazione del Parlamento: la programmazione dei lavori e le modalità di votazione

- 1.1 La commissione speciale per l'esame di atti del Governo
- 1.2 La costituzione delle commissioni permanenti nelle more della formazione del Governo, gli equilibri tra maggioranza e opposizione nell'attribuzione delle presidenze
- 1.3 La formazione "in deroga" dei gruppi parlamentari e delle componenti del gruppo misto
- 1.4 La Conferenza dei capigruppo: *enlargment of functions* e assenza di pubblicità
- 1.5 Il voto a scrutinio segreto: l'applicabilità alla materia elettorale
- 1.6 Il contingentamento dei tempi: l'applicabilità alle modifiche regolamentari e ai decreti-legge
- 1.7 Il ricorso alla c.d. "ghigliottina" nel corso dell'esame del decreto "Imu-Bankitalia"

Capitolo 2

I procedimenti fiduciari e la forma di governo

- 2.1 La mozione di fiducia: l'instaurazione del rapporto fiduciario e le "mozioni di fiducia di conferma"
- 2.2 La posizione della questione di fiducia nei procedimenti legislativi
- 2.3 L'applicabilità della questione di fiducia alla legge elettorale

- 2.4 Le mozioni di sfiducia individuali e gli atti di indirizzo “revocatori” per i sottosegretari

Capitolo 3

I procedimenti conoscitivi, ispettivi e di indirizzo

- 3.1 L’attività conoscitiva in Commissione: indagini conoscitive e audizioni formali e informali
- 3.2 Interrogazioni e interpellanze: l’efficacia degli strumenti di sindacato ispettivo
- 3.3 L’ammissibilità dei documenti del sindacato ispettivo: il parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016
- 3.4 Mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, tra inflazionamento e irrilevanza

Capitolo 4

I procedimenti legislativi

- 4.1 L’attività legislativa nella XVII Legislatura: un quadro di sintesi
- 4.2 L’iniziativa legislativa: la prevalenza delle proposte governative
- 4.3 L’esame dei progetti di legge in Commissione: la residualità dei procedimenti decentrati
- 4.4 L’esame dei progetti di legge in Assemblea e le prassi relative agli emendamenti
- 4.5 L’esame del disegno di legge di ratifica dell’Accordo sulla *Trans Adriatic Pipeline* durante la sessione di bilancio

Conclusioni

Bibliografia

“Già solo un rapido sguardo alla prassi parlamentare rende evidente come il principio di maggioranza si affermi proprio, all'interno del sistema parlamentare, come un principio di compromesso e di accomodamento tra diversi antagonismi politici. Tutta la procedura parlamentare è orientata al conseguimento di una linea mediana tra interessi contrapposti, di una risultante tra forze sociali di senso contrario. Essa crea, cioè, le garanzie necessarie affinché possano trovare espressione i diversi interessi dei gruppi rappresentati in Parlamento, ossia affinché questi possano manifestarsi come tali in una pubblica procedura”.

H. Kelsen, Essenza e valore della democrazia, Tubinga, 1920

Introduzione

Il diritto parlamentare è forse l'ambito del diritto costituzionale nel quale l'essere (*sein*) assume il ruolo più rilevante nel concorrere a determinare il dover essere (*sollen*).

Alla prassi in sé, costituita da elementi meramente fattuali quali usi, comportamenti, convenzioni, abitudini e, soprattutto, precedenti, è da sempre riconosciuta una funzione incisiva che la conduce *“fino a sfiorare i confini delle fonti del diritto”* [A. Barbera, 2008].

Del resto non può sfuggire come l'elemento giuridico, nella vita delle Assemblee parlamentari, risulti necessariamente connesso con l'elemento politico basato sulla volontà, il quale tende ad esercitare una funzione egemonica e di conseguenza a condizionare gli stessi principi su cui si fonda il diritto parlamentare.

Risulta perciò impossibile comprendere e analizzare le norme che governano l'attività parlamentare senza considerare le c.d. “fonti materiali” (o *extra ordinem*): la gran parte del diritto parlamentare, compreso il significato delle stesse disposizioni regolamentari, sembra infatti trovare la propria origine e la propria determinazione nella prassi, nelle convenzioni e nelle consuetudini.

Alla formulazione di questa ipotesi si è giunti, con metodo induttivo, analizzando, pur senza alcuna pretesa di completezza, gli eventi e le controversie più significative della XVII Legislatura, e in particolare il contenuto e gli effetti, sul piano della forza attiva e

passiva, dei precedenti, delle applicazioni della regola del “*nemine contra dicente*” (ovvero dei c.d. “precedenti che non costituiscono precedente”), degli indirizzi interpretativi (con i quali viene esercitata la funzione nomofilattica della Presidenza e della Giunta per il Regolamento), nonché analizzando il contenuto e gli effetti delle convezioni e delle consuetudini che si sono venute consolidando, in relazione ai principali istituti giuridici che caratterizzano l’ordinamento e l’attività della Camera dei Deputati.

Sarebbe tuttavia riduttivo considerare le prassi esclusivamente sotto il profilo dell’antinomia con il diritto scritto che, al contrario, necessita di pressoché continue interpretazioni ed integrazioni, sia in fase di applicazione di procedimenti complessi (le norme strettamente procedurali si prestano, per loro natura, ad essere applicate sulla base del consolidato ripetersi di comportamenti, basti pensare alla funzione delle prassi nel diritto amministrativo), sia in fase di risoluzione dei casi giuridicamente ambigui e politicamente problematici.

Con il presente lavoro si intende affrontare lo studio del diritto parlamentare come vera e propria “*clinica costituzionale*” [S. Tosi, 1974], tentando di ricostruire, a partire dall’esperienza, se, in che modo e a costo di quali sacrifici, la prassi possa “segnare” il diritto parlamentare vivente.

Il duplice obiettivo è quello, da un lato, di ricostruire, per un buon numero di istituti nell’ambito dei diversi procedimenti parlamentari, i tratti fondamentali di una disciplina in evoluzione, all’alba di quella che potrebbe essere una nuova stagione per il parlamentarismo italiano, dall’altro, di ricavare elementi utili a definire lo spazio e il ruolo che le prassi ed in particolare, i “precedenti” rivestono nella quotidianità del diritto parlamentare.

La ricostruzione degli episodi e delle tendenze di maggior rilievo viene proposta “in presa diretta”, nel difficile tentativo di ripercorrere il solco stilistico tracciato dalle “cronache parlamentari” a cui di dedicò Leopoldo Elia con la collaborazione di altri illustri studiosi.

In questa prospettiva, l’attenzione si è dapprima incentrata sugli aspetti organizzativi dell’attività parlamentare: la costituzione degli organi e, in particolare, delle Commissioni e dei Gruppi parlamentari (che caratterizza l’avvio di ogni legislatura all’insegna della ricerca di un assetto tra le diverse forze politiche). Quindi si è passati ad analizzare le modalità con cui si svolgono le votazioni, e i modi attraverso i quali si è affrontato e

risolto il problema dell'ammissibilità del voto per scrutinio segreto e, dunque, dell'interpretazione delle disposizioni regolamentari che lo prevedono. Successivamente si sono analizzate le caratteristiche dell'attività della Conferenza dei Capigruppo in ordine soprattutto alla programmazione dei lavori (nell'ambito di riunioni che si tengono senza alcuna forma di pubblicità); al contempo si sono analizzati i più delicati aspetti applicativi dell'istituto del contingentamento dei tempi (il quale paradossalmente non si applica all'unico procedimento a tempi costituzionalmente certi, quale è il procedimento di conversione dei decreti-legge).

Nel secondo capitolo sono invece state esaminate le diverse forme dei procedimenti fiduciari: la mozione di fiducia che, non potendosi proporre per rinnovare il vincolo con Governi in carica (ma politicamente in crisi), talvolta assume le sembianze della risoluzione parlamentare; la mozione di sfiducia dei confronti dell'intero Esecutivo e nei confronti del singolo Ministro (che in assenza del potere di revoca da parte del Presidente del Consiglio può "servire" non solo alle opposizioni ma alla stessa maggioranza); la questione di fiducia, che costituisce il procedimento fiduciario più utilizzato e più capace di adattarsi ad una considerevole gamma di finalità soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo. Le prassi relative a questi procedimenti descrivono i rapporti che si instaurano tra maggioranza e opposizione e soprattutto i rapporti che si instaurano tra Parlamento e Governo, evidenziando in tal modo interessanti evoluzioni della forma di governo parlamentare.

Nel terzo capitolo, lo studio si è incentrato sulle prassi relative ai procedimenti conoscitivi, ispettivi e di indirizzo, facendo emergere, oltre alla tendenza crescente ad aprire le porte delle aule parlamentari all'incontro e all'ascolto della società civile e dei portatori di interessi particolari, un significativo scostamento dalle disposizioni regolamentari. Uno scostamento che mette in evidenza le caratteristiche essenziali dell'evoluzione dei poteri ispettivi e di indirizzo del Parlamento nei confronti del Governo, all'interno della cornice più complessiva della forma di governo parlamentare.

Nel quarto capitolo, infine, l'analisi si è concentrata sui procedimenti legislativi prendendo in esame tutte le fasi dell'*iter legislativo*, dall'iniziativa, sempre più spesso governativa, alla fase della discussione, della presentazione degli emendamenti, degli ordini del giorno e del voto.

Capitolo 1

L'organizzazione del Parlamento: la programmazione dei lavori e le modalità di votazione

1.1 La Commissione speciale per l'esame di atti del Governo

Nel marzo 2013, a pochi giorni dall'insediamento della XVII Legislatura, la Camera dei deputati istituisce una commissione speciale, ai sensi dell'art. 22 co. 2 del Regolamento, per l'esame di "alcuni atti del Governo aventi significativi effetti economico-finanziari e per i quali sono state ravvisate ragioni di urgenza"¹. La previsione regolamentare consente l'istituzione di commissioni speciali come strumento residuale rispetto alla centralità del sistema delle commissioni permanenti per materia. Nella prassi questo strumento è stato utilizzato con frequenza decrescente nel susseguirsi delle legislature repubblicane per l'esame di disegni di legge peculiari, particolarmente complessi o politicamente delicati², oppure per anticipare l'istituzione di una nuova commissione permanente: è il caso della Commissione speciale per le politiche comunitarie, istituita per tre legislature nelle more della modifica regolamentare che diede vita alla XIV Commissione permanente per le Politiche dell'Unione europea. Negli ultimi quindici anni la formazione di commissioni speciali si è contratta ulteriormente attraverso la restrizione netta dell'ambito di applicazione³: infatti, a partire dalla XIV Legislatura si è proceduto esclusivamente all'istituzione di una Commissione speciale all'inizio di ogni legislatura, in attesa della costituzione delle commissioni permanenti e quindi della formazione del Governo, con la funzione di esaminare la conversione di decreti-legge pendenti o altri atti urgenti di emanazione governativa.

In perfetta conformità con i precedenti, alla Commissione speciale del marzo 2013 vengono inizialmente attribuiti provvedimenti in scadenza: la Relazione al Parlamento

¹Camera dei Deputati, XVII Legislatura, seduta del 26 marzo 2013.

²Alcuni esempi: le Commissioni speciali per la conversione di decreti legge in seguito al terremoto del Friuli- Venezia Giulia del 1976 (VI e VII Legislatura); la Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 2814 per la ratifica dei trattati sul mercato comune (II Legislatura); la Commissione speciale per l'esame, in sede referente, dei progetti di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare (XI Legislatura).

³ Delle 97 commissioni speciali istituite, 51 risalgono alle prime tre legislature repubblicane, appena 4 alle ultime quattro legislature.

presentata dal Governo ai sensi della legge di contabilità per aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica relativi al 2013 e al 2014 sulla quale riferire all'Assemblea e, ai fini dell'espressione del parere parlamentare (entro venti giorni dall'assegnazione) lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in materia di criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'8 per mille dell'IRPEF e lo schema di decreto del Ministro del lavoro in materia di requisiti di accesso alla pensione per gli esodati. Si tratta di un carico di lavoro contenuto, tanto da poter esser affrontato in poche sedute, come avvenuto nei precedenti, quando in non più di tre settimane si sono esaminati fino a quattro disegni di legge di conversione, ma le condizioni politiche di inizio legislatura (l'assenza di una maggioranza al Senato con conseguente incertezza nella formazione del Governo e l'approssimarsi della scadenza del mandato del Presidente della Repubblica) condurranno a prolungare oltre il previsto l'attività della Commissione speciale e ad estendere le funzioni di quest'ultima ad ulteriori significativi atti parlamentari.

Vengono infatti trasmessi alla Camera nel giro di pochi giorni il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali, e il Documento di economia e finanza 2013 approvato il 10 aprile in Consiglio dei Ministri. Entrambi vengono assegnati, nonostante la richiesta avanzata da alcuni gruppi di anticipare la costituzione delle commissioni permanenti di cui più avanti si dirà, alla Commissione speciale che rimarrà fino al 7 maggio l'unico collegio di merito costituito oltre all'Assemblea.

La prassi sembra essersi consolidata nel senso di un restringimento definitivo dell'istituto della commissione speciale a strumento *ad hoc* per la gestione transitoria della prima fase della legislatura limitatamente a provvedimenti in scadenza e di natura eterogenea. L'ultimo precedente difforme da questo inquadramento risale alla XIII Legislatura⁴, e non si riscontrano successive iniziative di particolare rilievo per la costituzione di nuove commissioni speciali per l'esame di provvedimenti specifici o di elevata importanza. Se da un lato si riscontra questa solida desuetudine dell'istituto (per la quale appare assai improbabile un'inversione di tendenza) dall'altro è difficilmente

⁴ Si tratta della Commissione speciale per l'esame della relazione del governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari (ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999) istituita con deliberazione del 28 luglio 1999.

ipotizzabile che il principio di ciascuna legislatura, più o meno tormentato sul piano politico, non faccia emergere l'esigenza di una commissione che svolga in via provvisoria, anche per un tempo assai ristretto, le funzioni a regime attribuite alle diverse commissioni permanenti. In definitiva, l'unica tipologia di commissione speciale che pare ancora rispondente ad esigenze di funzionalità della Camera dei deputati presenta caratteri più ordinari che speciali.

1.2 La costituzione delle Commissioni permanenti nelle more della formazione del Governo, gli equilibri tra maggioranza e opposizione nell'attribuzione delle presidenze

La costituzione delle Commissioni permanenti avviene, ai sensi dell'art. 20, co. 1 del Regolamento, su convocazione del Presidente della Camera che, sulla base della designazione dei Gruppi parlamentari e *“in modo che in ciascuna di esse sia rispecchiata la proporzione dei Gruppi stessi”*, attribuisce ciascun deputato ad una commissione (art. 19, co. 1,2 R.C.). Si tratta di uno dei primi atti della legislatura, ma l'*impasse* politica derivante dal risultato tripolare delle elezioni del febbraio 2013 genera esitazioni nella formazione del Governo e di conseguenza un ritardo nel ripristino delle normali funzionalità del Parlamento, per il quale le Commissioni rappresentano un elemento imprescindibile. Il gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle pone alla Presidenza della Camera la richiesta di anticipare la costituzione delle commissioni permanenti senza attendere, secondo la prassi ricorrente, la formazione dell'esecutivo. La questione, apparentemente di secondo ordine, viene affrontata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta dell'11 aprile e ciò che emerge come *“dato costituzionale fondamentale è che un Parlamento che non sia in grado di trovare una maggioranza per sostenere un Governo non può durare e deve essere sciolto”*⁵.

La Presidente precisa che nonostante la sua pronta comunicazione ai Presidenti dei Gruppi parlamentari, in data 22 marzo, non è ancora giunta da alcuni di questi la designazione e la proposta di distribuzione dei deputati non rientrati nella prima ripartizione. Nonostante l'avvio formale della procedura per la formazione delle Commissioni, quindi, non ci sono le condizioni per completarne la composizione. La

⁵ Cfr B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2013.

situazione di crisi di Governo limiterebbe in ogni caso l'attività della Camera per quanto riguarda sia la funzione legislativa sia le funzioni di indirizzo e controllo, “*sicché l'immediata costituzione delle Commissioni non comporterebbe, in ogni caso, la loro piena operatività*”⁶. Inoltre viene richiamata la prassi consolidata nelle ultime cinque legislature, quelle caratterizzate da sistemi elettorali di tipo maggioritario, nelle quali non si è mai proceduto alla costituzione delle Commissioni nelle more della formazione del Governo.

Per la verità tale prassi è comune a tutto il periodo repubblicano con due eccezioni rappresentate dalla VIII e dalla XI Legislatura, quando le Commissioni furono costituite prima della formazione del Governo. L'ultimo precedente in questo senso risale al 1992, quando la pendenza di una pluralità di decreti legge in scadenza fece propendere per la costituzione anticipata delle Commissioni permanenti in alternativa alla costituzione di una Commissione speciale provvisoria ai sensi dell'art.22, co .2 del Regolamento della Camera (per completezza va considerato che anche allora il *plenum* delle Commissioni trovò piena funzionalità solo con l'insediamento del Governo: parte di esse infatti non si riunì tra il 17 giugno, data della prima convocazione, e il 28 giugno, data del giuramento del Governo Amato).

Il precedente del 1992, sebbene difforme dalla prassi, è da ritenersi significativo in quanto conferma quanto previsto sul piano del diritto positivo dalle disposizioni regolamentari nonché dall'art. 72, co. 3 Cost., i quali non presentano argomenti giuridici ostativi alla costituzione “anticipata” delle Commissioni⁷. Il principio di proporzionalità della rappresentanza dei gruppi nella composizione delle Commissioni può infatti trovare piena applicazione prescindendo dalla divisione dei gruppi in schieramenti di maggioranza e di opposizione che si determina al momento del voto di fiducia al Governo⁸. La previsione regolamentare di un rinnovo biennale della composizione delle Commissioni (art. 20, co.5 R.C.) rafforza la tesi dell'assenza di un collegamento, se non sul piano puramente politico, con le vicende del Governo. Un orientamento parzialmente

⁶ Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, seduta dell'11/04/2013.

⁷ Di questo avviso l'on. Gianclaudio Bressa, Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, seduta dell'11 aprile 2013.

⁸ Di questo avviso G. COSMELLI, *La problematica costituzione delle Commissioni permanenti (e bicamerali) nel Parlamento “senza Governo”*, in www.giurcost.org, 5 aprile 2013. Per un riferimento più complessivo alla funzione di opposizione politica Cfr. L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. 10, Torino, 1995, p. 347-363.

contrario potrebbe invece trovare riscontro nei lavori della Giunta per il Regolamento nella seduta del 18 gennaio 2000, in occasione della quale il Presidente Violante ha precisato che nella seconda fase della ripartizione, quella dei deputati “eccedentari” che non sono rientrati nella prima secondo il criterio di proporzionalità, la Presidenza debba farsi carico del mantenimento del “*necessario (ri)equilibrio della rappresentanza dei gruppi e degli schieramenti di maggioranza e d’opposizione*”⁹. In ogni caso quest’ultimo potrebbe configurarsi esclusivamente come criterio accessorio per la composizione delle Commissioni senza che possa essere messa in discussione la primazia del criterio proporzionale alla rappresentanza dei gruppi, e con essa la legittimità della eventuale costituzione anticipata delle Commissioni.

Un ulteriore argomento da considerare riguarda l’attribuzione delle presidenze delle Commissioni permanenti, nella dialettica tra maggioranza e opposizione, che deve avvenire all’atto della costituzione in apertura della prima seduta (art. 20, co.1 R.C.). A questo proposito, nell’ambito di una “*faticosa costruzione delle regole del parlamentarismo maggioritario*”¹⁰ si può riscontrare l’affermarsi di una convenzione costituzionale volta a riconoscere all’opposizione la guida delle Giunte e delle Commissioni di controllo e a riservare alla maggioranza la presidenza di tutte le Commissioni di merito. Si tratta a ben vedere di una convenzione non priva di solidità, tanto da aver ispirato la legge istitutiva del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, una vera e propria eccezione sul piano del diritto positivo la quale prescrive la rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione¹¹ e l’attribuzione della presidenza ad un componente dell’opposizione, nonché la prassi dell’attribuzione della presidenza della Commissione di Vigilanza Rai dalla XIII Legislatura in poi. Vale la pena allora interrogarsi se si debba ritenere questa ricorrenza come mera convenzione o al contrario come vera e propria consuetudine costituzionale, dotata quindi dell’efficacia necessaria per impedire che “il gioco delle presidenze” avvenga in un contesto in cui è quanto mai incerta la collocazione dei gruppi tra maggioranza e opposizione. La prima ipotesi appare più convincente: infatti se è vero che nella quasi totalità dei casi ad inizio legislatura i presidenti delle Commissioni di merito sono espressione delle forze di

⁹ Così il Presidente Violante, Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, seduta del 18 gennaio 2000;

¹⁰ N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 giugno 2006.

¹¹ Medesima è la previsione dell’art. 16-bis R.C. sulla composizione del Comitato per la Legislazione introdotto con le modifiche del 1997.

maggioranza, senza escludere che si possano rendere necessari accordi con i gruppi di minoranza quando la maggioranza è così esigua da rendere instabile il vincolo fiduciario con l'Esecutivo, e i presidenti delle Giunte e delle Commissioni di controllo sono appannaggio delle minoranze, è altrettanto vero che le eventuali variazioni della formula politica della maggioranza di governo non incidono sulla permanenza in carica dei presidenti, che nella maggior parte dei casi rimangono alla guida della Commissione anche in seguito ad un cambio di schieramento e quindi di equilibri all'interno della Commissione stessa¹². Una conferma in questo senso si riscontra nel procedere della XVII Legislatura allorché dal novembre 2013 al luglio 2014, in corrispondenza del prescritto rinnovo biennale delle Commissioni permanenti, i presidenti delle Commissioni I, III, VI e VII della Camera rimangono in carica nonostante il passaggio del gruppo di Forza Italia dalla maggioranza all'opposizione con la chiusura della fase "delle larghe intese" che caratterizzava il Governo Letta.

In definitiva non si riscontrano elementi tali da considerare illegittima la costituzione delle Commissioni permanenti nelle more della formazione del Governo. Semmai è opportuno rilevare come l'attribuzione delle diverse presidenze risulti un tassello fondamentale per la costruzione di equilibri politici interni alle composite compagini di maggioranza, essendo idoneo a produrre un bilanciamento rispetto alle scelte operate al momento della formazione del Governo.

La prassi di non anticipare la costituzione delle Commissioni viene così confermata nella XVII Legislatura non certo a causa di invalicabili ostacoli di natura giuridica, quanto più per impraticabilità politica. Se da un lato i Parlamenti novecenteschi sono caratterizzati dal passaggio "*dal Parlamento in assemblea al Parlamento in commissione*"¹³ dall'altro, nella nostra forma di governo, le Camere con tanto di Commissioni ma senza Governo sono destinate allo scioglimento¹⁴.

¹² Per i precedenti rimandiamo a G. COSMELLI, *La problematica costituzione delle Commissioni permanenti (e bicamerali) nel Parlamento "senza Governo"*, op. cit.

¹³ L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico «F. Serafini»*, 1961, p. 45.

¹⁴ A proposito di prassi nello scioglimento delle Camere cfr. M. BELLETTI, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in (a cura di) A. BARBERA, T. F. GIUPPONI, *Le prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 101-109.

1.3 La formazione “in deroga” dei gruppi parlamentari e delle componenti del gruppo misto

La formazione dei gruppi parlamentari è disciplinata dall’art. 14 del Regolamento della Camera che prevede, al primo comma, il numero di venti deputati come requisito minimo per poter costituire “di diritto” un gruppo autonomo, ma che, al secondo comma, riconosce all’Ufficio di Presidenza la facoltà di autorizzare “in deroga” la costituzione di gruppi parlamentari composti da un numero inferiori di deputati purché questi rappresentino *“un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi”*. La disposizione regolamentare concede ampi spazi interpretativi, dettati per lo più dall’evoluzione delle formule elettorali, e di discrezionalità politica all’organismo dotato della facoltà di autorizzare la deroga, tanto che, anche nella XVII Legislatura, non sono mancate dispute sull’applicazione di tali norme.

Nella seduta del 21 marzo 2013 si costituiscono sei gruppi parlamentari ordinari: infatti anche la Lega Nord, grazie all’adesione di due deputati eletti con altre liste¹⁵, raggiunge la soglia di venti deputati già ampiamente superata da Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Popolo della Libertà, Scelta Civica per l’Italia e Sinistra Ecologia e Libertà. Il gruppo Misto risulta così composto da ventisette membri di diverse componenti, nessuna delle quali dotata di almeno dieci iscritti per potersi costituire “di diritto” come componente autonoma all’interno di tale gruppo, secondo quanto previsto dall’art. 14 co. 5 del Regolamento della Camera.

Tuttavia i nove deputati di Fratelli d’Italia, movimento politico nato in Parlamento sul finire della XV Legislatura, chiedono all’Ufficio di Presidenza l’autorizzazione a costituirsi come gruppo autonomo ritenendo di essere in possesso dei requisiti richiesti.

Prendendo in esame la lettera di tali requisiti si nota come il primo di essi, l’essere un “partito organizzato nel Paese”, sia essenzialmente politico mentre quelli seguenti, che potremmo definire parametri oggettivi della capacità rappresentativa, siano difficilmente trasferibili ed applicabili al contesto attuale in quanto riferiti e riferibili al sistema

¹⁵ Cfr. A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: i gruppi costituiti “di diritto” e le loro vicende interne*, in *Osservatorio dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, luglio 2013.

elettorale proporzionale in vigore fino al 1993. Si tratta in effetti della riproposizione in sede regolamentare della tutt'altro che elevata "clausola di sbarramento" prevista da tale legge elettorale per accedere al riparto dei seggi e inapplicabile di fronte al mutamento dei sistemi elettorali. Tra il 1994 e il 2006, con la composizione della Camera frutto di un sistema a prevalenza maggioritaria, il c.d. "Mattarellum", la costituzione di gruppi "autorizzati" è divenuta desueta tanto che andava profilandosi il superamento, in sede di riforma regolamentare, del regime delle deroghe¹⁶. In Giunta per il Regolamento andava così consolidandosi una interpretazione restrittiva dell'art.14, co. 2 R.C. fondata sulla sopravvenuta inapplicabilità della norma¹⁷. L'idea che la modifica elettorale rendesse necessaria "una correzione in senso maggioritario dell'ordinamento a livello funzionale, cioè per ciò che riguarda le modalità di funzionamento del parlamento"¹⁸ si affermava portando con sé una propensione interpretativa non certo favorevole all'autorizzazione di gruppi parlamentari privi del requisito numerico richiesto, in quanto atto di riconoscimento di soggettività e identità politiche destinate ad essere superate dalla vocazione maggioritaria dell'ordinamento elettorale e quindi parlamentare, come veniva dimostrato dalla progressiva riduzione del numero dei gruppi parlamentari tra l'XI e la XIV Legislatura¹⁹.

Solo nella XIV Legislatura veniva autorizzata la costituzione di un gruppo di dodici componenti, Rifondazione Comunista, in quanto aveva raggiunto la soglia del 4% dei voti necessaria per accedere al riparto della quota proporzionale di seggi presentandosi autonomamente, con propri candidati e proprie liste, al di fuori dello schema bipolare che ha caratterizzato quella fase del sistema politico²⁰. Nella seduta del 13 giugno 2001 la Giunta per il Regolamento forniva all'Ufficio di Presidenza una nuova chiave interpretativa, in senso teleologico, dei requisiti previsti dalla già citata disposizione

¹⁶ Questo l'orientamento della Giunta per il Regolamento nella seduta del 28 gennaio 1997. La proposta venne respinta in Assemblea il 24 settembre dello stesso anno. Per una ricostruzione di questi fatti v. V. COZZOLI e F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2007, p. 351.

¹⁷ Sulla base di questa interpretazione venivano respinte nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del 28 aprile 1994, all'inizio della XII legislatura, le richieste di costituzione dei Gruppi parlamentari presentate da deputati aderenti a Patto Segni, Partito Socialista Italiano e Alternativa Democratica.

¹⁸ C. FUSARO, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, 1995, p. 46.

¹⁹ L'evoluzione della prassi è descritta in A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari. Norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure e apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2010.

²⁰ Cfr. R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, Bologna, 2007, p. 79-92.

regolamentare, superando così la tesi della sopravvenuta inapplicabilità degli stessi. Infatti, avendo Rifondazione Comunista presentato il proprio contrassegno in tutte le circoscrizioni e superato la soglia del 4% (peraltro ben più selettiva rispetto alla precedente) e rappresentando indiscutibilmente un “partito politico organizzato nel Paese”, si configuravano tutti gli elementi per l’autorizzazione alla costituzione di un gruppo parlamentare autonomo.

Il superamento della soglia del 4% dei consensi poteva rappresentare al meglio un adeguamento, in grado di interpretarne il fine, della lettera ormai inapplicabile dell’art. 14 co. 2. R.C. Inoltre nella stessa seduta la Giunta poneva rilievo decisivo al fatto che la richiesta di costituzione del gruppo fosse avvenuta all’inizio della legislatura (e non a seguito di scissioni o fusioni sopravvenute): è quindi l’accesso al riparto dei seggi della quota proporzionale in fase elettorale a determinare il discrimine per poter ottenere il riconoscimento alla piena rappresentanza parlamentare di una forza politica.

Con il ritorno ad un sistema elettorale a base proporzionale, avvenuto nel 2005, i criteri per l’accesso al riparto dei seggi hanno subito un’ulteriore modifica ma di più facile assimilazione a quanto previsto dal Regolamento per la costituzione dei gruppi “in deroga”. L’articolato sistema di sbarramenti previsto dalla c.d. “legge Calderoli”, 4% per partiti non coalizzati e 2% per partiti coalizzati (purché la stessa coalizione abbia raggiunto il 10% dei consensi su base nazionale), con in più il “ripescaggio” della migliore lista per ogni coalizione tra quelle che non hanno raggiunto la soglia, ha riproposto, come prevedibile²¹, la questione relativa ai requisiti ex art. 14, co. 2 R.C. all’inizio della XV Legislatura. La Giunta per il Regolamento, nella seduta del 16 maggio 2006, ha confermato l’orientamento precedente esplicitando che per poter richiedere la costituzione di gruppo autonomo occorre aver presentato il medesimo contrassegno in venti circoscrizioni e aver ottenuto in termini di voti “*un risultato il quale, ai sensi della legge elettorale, abbia determinato l’attribuzione di seggi*”²². Trovava così risposta l’esigenza di ri-adequare la configurazione dell’interpretazione regolamentare alla nuova legge elettorale²³. L’Ufficio di Presidenza, con una delibera assunta con i soli voti della

²¹ Cfr. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l’altro*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

²² Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, seduta del 16 maggio 2006.

²³ Il criterio di identificazione della forza politica “meritevole” del riconoscimento della propria soggettività parlamentare veniva individuato nella “lista elettorale”.

maggioranza, provvede ad autorizzare la costituzione di cinque gruppi “in deroga” (composti da un numero di deputati compreso tra 6 e 18, peraltro tutti appartenenti alla compagine di maggioranza) che si sono aggiunti agli otto gruppi “ordinari”, e a respingere la richiesta avanzata da cinque deputati eletti nella medesima lista “coalizionale”, in quanto priva di univocità nel riferirsi ad un soggetto politico organizzato nel Paese²⁴.

Su questi precedenti trova fondamento la decisione dell’Ufficio di Presidenza del 3 aprile 2016, assunta peraltro a larga maggioranza con la sola opposizione dei rappresentanti del Movimento 5 Stelle, di concedere l’autorizzazione alla costituzione del gruppo Fratelli d’Italia. Non si tratta in alcun modo di una innovazione della prassi, ma al contrario di una decisione conforme all’indirizzo manifestatosi nelle legislature precedenti e che si basa sull’interpretazione evolutiva che la Giunta per il Regolamento ha inteso fornire di una disposizione regolamentare inadeguata rispetto alle evoluzioni del sistema politico-parlamentare. Parte della dottrina ha criticato aspramente questa interpretazione estensiva considerandola esclusivamente dettata dalle “*necessità della politica [che] prevalgono sul rispetto della legalità*” tanto da stravolgere il testo “*seppellendo il valore regolativo della norma*”²⁵. Tuttavia è proprio la disposizione regolamentare ad essere legata dal punto di vista logico alla legge elettorale e alle soglie di accesso al riparto dei seggi (nel tempo mutate) e di conseguenza alle evoluzioni, o alle involuzioni, del sistema politico. La frammentazione prodotta da sistemi elettorali solo in apparenza maggioritari non può che riflettersi sulla composizione e sull’organizzazione dei lavori dell’Assemblea. Le disposizioni regolamentari, come l’art. 14 co. 2 R.C., possono certo contribuire a soddisfare le esigenze di razionalizzazione del sistema politico e dei lavori parlamentari, ma solo nella misura in cui venissero accolte le proposte di modifica²⁶ volte ad eliminare *tout court* la possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi “in deroga”; oppure a positivizzare requisiti oggettivi per poter richiedere tale autorizzazione (rimane, è bene ricordarlo, una facoltà non priva di valutazioni discrezionali sul piano politico, la concessione della stessa da parte dell’Ufficio di

²⁴ Gli stessi deputati del Movimento per l’Autonomia erano stati eletti in liste presentate congiuntamente alla Lega Nord.

²⁵ V. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009.

²⁶ Proposte in tal senso sono rintracciabili sin dalla XIII legislatura (DOC II, n. 30 On. Tassone, DOC. II, n. 30 On. Pisapia, DOC. II, n. 18 On. Armaroli).

Presidenza) indipendenti dalla legislazione elettorale, come ad esempio un numero minimo di dieci deputati.²⁷

Assai simile si dimostra la vicenda riguardante la costituzione delle componenti politiche all'interno del Gruppo Misto, la cui presenza è stata valorizzata dalla riforma regolamentare del 1997 anche alla luce della semplificazione in corso del sistema politico e dell'orientamento restrittivo rispetto alla costituzione dei gruppi in deroga che hanno portato alla c.d. "esplosione del Gruppo Misto"²⁸. Infatti ai sensi dell'art. 14 co. 5 del Regolamento della Camera, così come novellato²⁹, il Presidente (e non l'Ufficio di Presidenza come avviene per i Gruppi) può consentire la formazione di componenti politiche dotate di legittimazione e visibilità all'interno dell'indistinto e residuale Gruppo Misto³⁰, qualora ne facciano richiesta alternativamente: almeno dieci deputati, almeno tre deputati rappresentativi di un partito che abbia partecipato, anche congiuntamente ad altri, alle elezioni della Camera³¹, almeno tre deputati eletti in rappresentanza delle minoranze linguistiche (quest'ultima richiesta può essere finalizzata alla costituzione di una sola componente).

Nella seduta dell'11 aprile 2013 la Presidente informa la Giunta per il Regolamento della richiesta di costituzione della componente politica all'interno del Gruppo Misto del Partito Socialista Italiano avanzata da quattro deputati socialisti, eletti però nelle liste del Partito Democratico in virtù di un accordo elettorale per il quale lo stesso PSI non ha presentato il proprio simbolo in alcuna circoscrizione o collegio uninominale. Tanto è

²⁷ Si è sostenuto che una soglia numerica minima quale limite per i gruppi in deroga sia già rinvenibile dalla lettura sistematica del Regolamento della Camera che prevede il numero minimo di dieci deputati per poter costituire una componente autonoma all'interno del gruppo Misto. V. A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: i gruppi costituiti "di diritto" e le loro vicende interne*, cit. Contra v. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, giugno 2006.

²⁸ Così N. LUPO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 37, 1997.

²⁹ Per una ricostruzione dettagliata della novella dell'art. 14 co.5 e dei lavori preparatori si veda A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1998, p. 491-492.

³⁰ Il riconoscimento di alcuni diritti o facoltà alle componenti del Gruppo Misto riguarda: la partecipazione alle sedute degli organi collegiali, la programmazione dei lavori d'Aula, i tempi di intervento specie nei casi di contingentamento, l'accesso a contributi e dotazioni di organico.

³¹ "I quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali" art. 14 co.5 del Regolamento. Anche in questo caso i requisiti per poter ottenere l'autorizzazione in deroga sono parametrati alla legge elettorale vigente al momento della novella, ovvero nel caso specifico al sistema a prevalenza maggioritaria approvato nel 1993.

vero che gli stessi deputati, per poter soddisfare i requisiti richiesti dalla norma regolamentare, tra i quali quello di rappresentare un partito o un movimento politico presente alle ultime elezioni, dichiarano di essere rappresentanti del “Movimento Val d’Outa Nation”: un movimento politico presentatosi nel solo collegio uninominale della Valle d’Aosta, peraltro senza ottenere, con il proprio candidato, un consenso significativo. Si tratta di un caso concreto che si caratterizza per un elemento “non rintracciabile in alcuna delle precedenti applicazioni della norma”³², pur nel contesto di una prassi ampiamente espansiva rispetto al dettato regolamentare. Infatti, si possono rilevare alcuni orientamenti interpretativi consolidati confortati da numerosi precedenti: *in primis* quello per cui non è necessario che i deputati richiedenti siano stati effettivamente eletti nella lista, o in liste collegate, a quella che intendono rappresentare; inoltre sono rispettivamente da ritenersi sufficienti per configurare i requisiti dell’esistenza della forza politica e della sussistenza del rapporto di rappresentativo, l’effettiva presentazione di liste o candidature e la presenza di formali dichiarazioni dei deputati richiedenti e dei rappresentanti del partito o del movimento. Nonostante questa prassi “*marcatamente formalistica*”³³ che nella sostanza concede la possibilità di costituirsi come componente autonoma a tre deputati che riescano ad ottenere il consenso ad essere rappresentata di una qualsivoglia forza politica presentatasi alle ultime elezioni, la Giunta ritiene di non poter dare esito positivo alla richiesta. Infatti, per la prima volta, il movimento politico “utilizzato” a copertura della richiesta nemmeno in caso di successo avrebbe potuto raggiungere la quota di tre deputati e quindi costituirsi in componente politica, essendosi presentato nel solo collegio uninominale valdostano dimostrando così di non corrispondere alle finalità della norma che richiede una minima diffusione territoriale delle liste/candidature. La richiesta viene quindi respinta dalla Giunta, senza precludere una diversa riproposizione della stessa da parte dei medesimi deputati fondata però su di un “apparentamento” con una diversa formazione politica che consenta di riallineare il caso concreto ai precedenti. Così avviene, grazie al successivo *ticket* proposto dai medesimi deputati socialisti con il Partito Liberale Italiano presentatosi in sei circoscrizioni alle ultime elezioni. La Presidenza ritiene quindi di autorizzare, in

³² Così l’On. Giorgis, relatore del parere in questione, Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, seduta del 22 maggio 2013.

³³ L. SPADACINI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: l’autorizzazione in deroga alla costituzione della componente del PSI nel Gruppo Misto della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013.

conformità con i precedenti, la costituzione della componente autonoma all'interno del Gruppo Misto che viene annunciata all'Assemblea nella seduta dell'11 giugno 2013 e che presenta una denominazione che esplicita l'avvenuto patto di rappresentanza PSI-PLI. Viene così recepito per la prima volta in via di prassi il principio per cui la denominazione della componente debba contenere il nome del soggetto politico rappresentato. Come auspicato nel corso dell'approfondimento in Giunta per il Regolamento dal relatore, si tenta così di costruire una prassi applicativa "più aderente all'originaria *ratio* della norma"³⁴, limitando così la portata espansiva dell'interpretazione in favore della possibilità di costituire autonome componenti politiche con meno di dieci iscritti.

1.4 La Conferenza dei capigruppo: *enlargment of functions* e assenza di pubblicità

La Conferenza dei presidenti di Gruppo è chiamata a svolgere una delicatissima funzione di affiancamento del Presidente della Camera, che la convoca "*ogni qualvolta lo ritenga utile*", con particolare riguardo alla delicata funzione della programmazione dei lavori.

La composizione dell'organo, a norma dell'art. 13 del Regolamento, oltre a prevedere la partecipazione di tutti i Capigruppo (o di un loro delegato), può essere integrata dalla presenza, come invitati, dei Vicepresidenti della Camera (sempre in via di prassi) e dei Presidenti delle Commissioni (qualora lo richieda l'ordine del giorno in esame). Il Governo "*è sempre informato del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante*" (in genere il Ministro per i Rapporti con il Parlamento) e tale partecipazione oltretutto formalmente necessaria (ai sensi dell'art. 23 del Regolamento della Camera così come novellato) assume rilevanza primaria in quanto l'Esecutivo deve indicare preventivamente, con almeno due giorni di anticipo, le proprie indicazioni in ordine di priorità sulla programmazione dei lavori³⁵.

³⁴ L'on. Giorgis, nella stessa seduta, suggerisce la formalizzazione di un parere della Giunta o ancor meglio una puntuale modifica regolamentare per perseguire tal fine. La Presidenza opta per un recepimento del principio attraverso l'innovazione della prassi.

³⁵ Per approfondire la portata innovativa della riforma regolamentare del 1997 riguardo alla partecipazione del Governo alla funzione di programmazione dei lavori parlamentari e al superamento del principio unanime si veda A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, *op. cit.*

La tendenza delle ultime Legislature ha visto sensibilmente crescere la frequenza delle riunioni della Conferenza dei Capigruppo³⁶, la quale talvolta è stata chiamata ad esprimersi su questioni di rilevanza regolamentare, perlopiù di carattere procedurale, nell'ambito di quella che è stata definita “*gestione contrattata del regolamento*”³⁷. Nella XVII Legislatura la frequenza nella convocazione della Conferenza raggiunge livelli ancora superiori: in particolare nei primi dodici mesi, per via dell'instabile inizio di legislatura e del prorompente ingresso di una forza politica dichiaratamente antisistema, le riunioni si moltiplicano fino a raggiungere una frequenza di sette per mese, per poi trovare una normalizzazione nella seconda parte della legislatura con una media di due convocazioni per mese³⁸. L'aumento della conflittualità tra i Gruppi si riflette non solo sull'assiduità con cui la Conferenza viene convocata, quanto sulla possibilità che la stessa venga investita delle più disparate controversie relative al buon funzionamento dei lavori, quasi fosse una vera e propria “camera di compensazione” degli attriti tra forze politiche. Anche il ricorso alla votazione, ai sensi degli artt. 23, co. 6 e 24, co. 2 del Regolamento della Camera, per l'approvazione rispettivamente del programma trimestrale e del calendario dei lavori (valido per tre settimane secondo la previsione regolamentare, mensile nella prassi), diviene abituale, certificando così il superamento del principio unanimitario³⁹. L'intensificarsi delle attività della Conferenza dei Capigruppo ha portato la dottrina a riscontrare un vero e proprio *enlargement of functions* e a rilevare il rischio di una “sovrapposizione” o “sostituzione” alla Giunta per il Regolamento (o in altri casi all'Ufficio di Presidenza).

A ben vedere una delle ragioni fondamentali che hanno determinato questa tendenza risiede nella specificità che la caratterizza rispetto al generale principio di pubblicità dei lavori parlamentari, sancito dall'art. 64, co. 2 della Costituzione e riconosciuto come elemento fondamentale per la democrazia come “governo del potere pubblico in pubblico”⁴⁰. Infatti il Regolamento non prevede alcuno strumento tipizzato di redazione

³⁶ Prendendo in esame le ultime due legislature “piene” si ricavano i seguenti dati: 229 riunioni nella XIV Legislatura e 237 nella XVI Legislatura.

³⁷ F. POSTERARO, *La funzione di consulenza procedurale*, in *La formazione della classe dirigente per l'Europa: spunti di riflessione sull'alta burocrazia pubblica*, Roma, 1999, p. 117.

³⁸ Nel settembre 2016 le sedute già convocate ammontano a 212.

³⁹ Il Regolamento prescrive agli articoli citati, per l'approvazione dei due strumenti programmatici, “*il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera*”.

⁴³ N. BOBBIO, *la democrazia e il potere invisibile*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 86.

dei resoconti dei lavori della Conferenza dei Capigruppo: ciò non significa che non avvenga l'attività di verbalizzazione dei lavori, non senza difficoltà per il susseguirsi e il sovrapporsi degli interventi⁴¹. La prassi costante vuole tuttavia che non vengano redatti resoconti sommari (propri ad esempio del regime di pubblicità di Commissioni e Giunte) e che i resoconti integrali, i quali riportano una fedele riproduzione letterale, non vengano resi pubblici ma rimangano, per così dire, ad uso interno⁴². Non è riscontrabile alcun presupposto regolamentare che garantisca l'inconoscibilità dei lavori della Conferenza. Il regime particolare trova proprio fondamento nella prassi costante che tuttavia viene messa in discussione nel corso della XVII Legislatura. La necessità di estendere una qualche forma di pubblicità diviene oggetto di una seduta della Giunta per il Regolamento, senza però trovare un consenso sufficiente per stimolare un parere formale da parte della stessa Giunta, né un'innovazione della prassi in Conferenza. Le ragioni che inducono a valutare con estrema cautela questa esigenza risiedono nel timore che la pubblicità dei lavori possa far venir meno le condizioni atte a *“favorire la mediazione e la conseguente formazione di decisioni”*⁴³. L'attività di negoziato politico che caratterizza la funzione di programmazione dei lavori⁴⁴ sconsiglierebbe l'assimilazione della Conferenza agli altri collegi minori sotto l'aspetto della pubblicità dei lavori. Infatti si renderebbe probabilmente necessaria una sede preventiva di mediazione politica sul programma/calendario, relegando la Conferenza ad un *“ruolo di – inutile – arena di divulgazione delle posizioni dei diversi protagonisti della programmazione”*⁴⁵. Queste argomentazioni appaiono convincenti con riguardo agli strumenti di pubblicità diretta (dirette sui canali satellitari, diretta radio, diretta a circuito chiuso, diretta in *streaming*

In tema di pubblicità dei lavori parlamentari segnaliamo, a cura di P. CARETTI e M. MORISI, *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Seminario di studi e ricerche parlamentari di Firenze “Silvano Tosi”*, 2014.

⁴¹ I dettagli delle modalità di resocontazione e delle oggettive difficoltà di verbalizzazione sommaria sono descritti da A. DE GIROLAMO, *L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2010, p. 281-285.

⁴² Il deputato intervenuto può richiedere l'estratto stenografico del proprio intervento e delle eventuali repliche, così come il Presidente può ritenere di leggere in Aula stralci dello stesso resoconto.

⁴³ Così la Presidente Boldrini risponde alla questione sollevate dall'on. Toninelli, Giunta per il regolamento, Camera dei Deputati, 26 giugno 2013.

⁴⁴ La dinamica complessa della programmazione dei lavori è ben descritta da G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente, luci ed ombre*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, p. 57-96.

⁴⁵ E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, *Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, p. 227.

attraverso sito internet) per la comprovata tendenza a trasformare il dibattito in un confronto in cui i deputati “*non parlano più fra loro, ma direttamente al pubblico*”⁴⁶. A diverse conclusioni invece può portare la valutazione circa l’opportunità di rendere pubblico il resoconto sommario delle sedute della Conferenza dei Presidenti di Gruppo: la qualità della negoziazione politica è destinata infatti a scadere in presenza di soggetti che, sempre di più, non riconoscendosi reciprocamente la necessaria affidabilità, scaricano sulla Presidenza tensioni ed incomprensioni e sono portati, senza poter essere richiamati al principio di non contraddizione, a disconoscere gli esiti degli accordi raggiunti in Conferenza per sopravvenute ragioni di convenienza politica. La formalizzazione e pubblicazione di un verbale sommario, peraltro attuabile senza alcuna riforma regolamentare, porterebbe ad una più intensa responsabilizzazione degli interpreti della programmazione dei lavori e al tempo stesso garantirebbe una sufficiente trasparenza a beneficio di tutti rispetto a processi decisionali inconoscibili, avvolti dalla segretezza, tanto da far mettere in dubbio la tenuta dell’intera costruzione parlamentare di fronte al principio costituzionale di pubblicità⁴⁷.

1.5 Il voto a scrutinio segreto: l’applicabilità alla materia elettorale

Le votazioni rappresentano lo strumento attraverso il quale gli organi parlamentari assumono le decisioni, e di conseguenza le modalità con cui esse si svolgono, insieme all’ordine, al numero legale e alla maggioranza richieste, rivestono un ruolo fondamentale con riferimento a tutte le funzioni e a tutti i procedimenti parlamentari. Quasi trent’anni sono trascorsi dalla riforma regolamentare che ha capovolto la prevalenza tra voto segreto e voto palese, e non vi sono dubbi sulla portata “copernicana” di tale novella, che ha drasticamente ridotto le possibilità di ricorso al voto segreto⁴⁸. Tuttavia, nonostante la radicalità di questo cambiamento e nonostante una persistente tendenza a interpretare in maniera restrittiva le eccezioni alla regola del voto palese, ancora oggi l’applicabilità del voto segreto a determinate tipologie di votazione, a partire da quelle in materia elettorale (senza dubbio una delle più sensibili rispetto alla tensione nel rapporto tra Parlamento e

⁴⁶ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.

⁴⁷ A sostegno di questa tesi Cfr. C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali* 4/2005, p.792.

⁴⁸ Per avere un’idea di massima della portata restrittiva della riforma sul voto segreto si può considerare che nella XI Legislatura si è fatto ricorso a tale modalità di votazione in oltre 2500 casi mentre nella XVII Legislatura i casi ammontano a 231.

Governo e più in generale alle dinamiche interne dei singoli Gruppi), continua a rappresentare una delle questioni più dibattute, tanto in dottrina quanto nelle aule parlamentari. L'art. 49 del Regolamento della Camera prevede che le votazioni si svolgano ordinariamente a scrutinio palese, e ciò avviene attraverso la votazione nominale con dispositivo elettronico e non per alzata di mano, come invece prescriverebbe l'art. 51 dello stesso Regolamento⁴⁹. Eccezion fatta per “le votazioni riguardanti le persone” che si tengono obbligatoriamente a scrutinio segreto anche in sede di Commissione, il Regolamento consente a trenta deputati (in caso di assenza al momento del voto la firma si intende ritirata)⁵⁰ o a uno o più capigruppo in rappresentanza di almeno trenta colleghi, la possibilità di richiedere il voto segreto in Assemblea esclusivamente nei casi previsti ex art. 49, co. 1 R.C.⁵¹ e al netto dell'altrettanto tipizzato divieto previsto ex art. 49, co. 1-*bis* R.C. per le leggi finanziaria e di bilancio ed estesa a tutte le deliberazioni (compresi quindi singoli emendamenti) che possono comportare conseguenze finanziarie. Lo stesso dettato regolamentare si fa carico di fornire all'interprete alcuni strumenti per risolvere i casi controversi: ai sensi del comma 1-*quinquies* il voto segreto può essere richiesto solo su questioni “strettamente attinenti” alle materie previste, e in caso di carattere composito dell'oggetto può essere richiesta la votazione per parti separate in modo da isolare quella parte che rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione definito dal primo comma. Infine, in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, è previsto al comma 1-*sexies* che la decisione, rispetto alla prevalenza o meno della parte “segretabile”, spetti al Presidente della Camera sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il Regolamento.

⁴⁹ L'appello nominale, previsto dall'art. 51 del Regolamento come modalità alternativa all'alzata di mano, richiedibile prima di ogni votazione da almeno venti deputati o da uno o più presidenti di gruppi rappresentativi della stessa consistenza numerica, si è affermato nella prassi delle votazioni alla Camera dei deputati come modalità ordinaria in Assemblea, potendosi svolgere in tempi ragionevolmente contenuti grazie ai dispositivi per la votazione elettronica.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 52 co. 3 del Regolamento, il Presidente, secondo la prassi, da lettura dell'elenco dei deputati che hanno sottoscritto la richiesta, al fine di verificarne la presenza in Aula.

⁵¹ Art. 49 co. 1, R.C. “[...] Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principî e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali.”.

Ed è proprio il dubbio a rendere necessario un ulteriore intervento della Giunta per il Regolamento nella XVII Legislatura, quando nel corso della seduta d'Assemblea dell'8 aprile 2014, viene avanzata la richiesta di voto segreto sull'emendamento/articolo aggiuntivo Dadone 1.04, relativo alla modifica delle circoscrizioni nell'ambito di una proposta di legge di riforma del sistema elettorale per le elezioni europee finalizzata a garantire la rappresentanza di genere. Il Presidente di turno in un primo momento esclude l'ammissibilità dello scrutinio segreto, ma, a seguito di un lungo dibattito, ritiene più opportuno sospendere la seduta e investire della questione la Presidente della Camera che prontamente convoca la Giunta per il Regolamento⁵².

La materia elettorale ha costituito uno dei più significativi elementi di valutazione interpretativa sugli ambiti di applicazione della nuova disciplina del voto segreto, a partire dall'approvazione della riforma regolamentare. Nel corso delle prime tre legislature *post* riforma (X, XI, XII) si è riscontrata un'applicazione non restrittiva della norma che ha consentito l'applicazione dello scrutinio segreto a disposizioni collaterali alla materia elettorale, quali ad esempio la disciplina della campagna elettorale, le incompatibilità e ineleggibilità delle cariche elettive degli enti locali, modifiche ai procedimenti elettorali e disposizioni riguardanti scrutatori e segretari di seggio. Al contrario, a partire dalla XIII Legislatura e, nello specifico, dalle valutazioni emerse in Giunta per il Regolamento il 4 giugno 1997⁵³, si sono affermati significativi indirizzi presidenziali volti a restringere il campo di applicazione del voto segreto in materia elettorale: infatti in diverse circostanze, riconducibili *latu sensu* alla materia elettorale, la richiesta di voto segreto è stata ritenuta inammissibile dal Presidente Violante.⁵⁴

Tali indirizzi hanno successivamente trovato consolidamento in un vero e proprio orientamento interpretativo restrittivo, formalizzato in occasione della seduta della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, nel corso della quale è stato stabilito che, ai fini

⁵² Camera dei Deputati, XVII Legislatura, seduta dell'8 marzo 2013.

⁵³ La pdl presentata dall'On. Rebuffa, concernente la regolazione della successione del tempo delle norme elettorali, non venne considerata "una legge elettorale". La votazione segreta venne quindi ammessa limitatamente alla questione sospensiva (in quanto questione incidentale sostanziale) e ad alcuni emendamenti e subemendamenti aggiuntivi.

⁵⁴ Si veda ad esempio il resoconto stenografico della seduta del 26 febbraio 2001, nel corso della quale la Presidenza non accolse la richiesta di votazione segreta durante l'esame delle proposte di legge A.C. 5904-6875-7371-7374-7514-7574 recanti norme per consentire il terzo mandato a Sindaci e Presidenti di Provincia e contenenti tra l'altro disposizioni in materia di ineleggibilità, nomina dei presidenti dei seggi, rimozioni dei divieti di cumulo di indennità, non ritenendo riconducibili le proposte in esame al concetto di legge elettorale poiché non erano volte a "disciplinare la trasformazione dei voti in seggi".

dell'applicazione dell'art. 49, “*per leggi elettorali devono intendersi solo le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi*”, escludendo così l'assoggettabilità allo scrutinio segreto di tutte le norme di carattere organizzativo o riguardanti il procedimento elettorale che in ogni caso “*non concorrono a definire le caratteristiche essenziali del sistema elettorale*”⁵⁵. Per quanto solido, il suddetto orientamento interpretativo è stato sottoposto ad impegnative prove di resistenza nel corso della XIV Legislatura⁵⁶. In particolare nel corso delle sedute del 12 e 13 ottobre 2005, in occasione dell'approvazione del disegno di legge di modifica delle norme per l'elezione di Camera e Senato (legge n. 270 del 2005), su un totale di 202 votazioni sono stati ammessi allo scrutinio segreto 104 tra emendamenti, subemendamenti e articoli⁵⁷. Non sono mancati dubbi riguardo alla possibilità di sottoporre a voto segreto emendamenti soppressivi di una pluralità di commi del medesimo articolo, risolti dalla Presidenza secondo un criterio di prevalenza numerico: il voto segreto è stato così ammesso esclusivamente per gli emendamenti soppressivi caratterizzati da un numero prevalente di commi segretabili rispetto ai commi non segretabili. L'art. 49 co. 1-*quinquies* R.C. avrebbe consentito, se richiesto, il voto per parti separate, ovvero comma per comma; ma l'effetto preclusivo che il respingimento del primo voto avrebbe prodotto sui successivi sarebbe certamente entrato in conflitto con l'interesse dei presentatori.

Non sussistono invece dubbi interpretativi in riferimento all'ammissibilità dello scrutinio segreto sul voto finale, così come al principio di estensione di tale modalità di voto alle questioni pregiudiziali, in ragione degli effetti preclusivi che esse producono sul procedimento: per entrambe le fattispecie la prassi è costante nel riconoscere la segretabilità.

⁵⁵ Giunta per il Regolamento, XIV Legislatura, seduta del 7 marzo 2002.

⁵⁶ Nel corso della seduta del 20 novembre 2001, in occasione dell'approvazione della pdl in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (legge n. 459 del 2001), la Presidenza della Camera, con una decisione salomonica, respinse la richiesta di scrutinio segreto su disposizioni attinenti i requisiti dell'elettorato passivo ma, allo stesso tempo, acconsentì al voto segreto sulle disposizioni in materia di presentazione dei contrassegni e delle liste. Tale decisione sarebbe stata diversa alla luce dell'interpretazione elaborata dalla Giunta nella seduta del 7 marzo 2002.

Per una ricostruzione completa della prassi della XIV Legislatura in materia di voto segreto, cfr. R. DI CESARE, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, op. cit., p. 261-288.

⁵⁷ Cfr S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in Il Filangieri, Quaderno 2007, p. 278.

Una volta ricostruita la consistenza della prassi interpretativa restrittiva, le attenzioni della Giunta per il Regolamento dell'8 aprile 2014 si concentrano sulla specificità di alcuni precedenti riguardanti, così come nel caso attuale, emendamenti relativi alla modifica delle circoscrizioni elettorali. Ebbene, su simili emendamenti, il voto segreto è stato negato in due occasioni: la prima nel 2004 nel corso dell'esame della legge elettorale europea (proprio come in questa fattispecie), la seconda nel 2005 in occasione della citata approvazione della c.d. "legge Calderoli". Tuttavia, più recentemente, nell'ambito della approvazione in prima lettura della riforma elettorale c.d. "*Italicum*" sono stati ammessi al voto segreto diversi emendamenti relativi alla modifica delle circoscrizioni⁵⁸, in ragione della diretta correlazione "*alla sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della legge elettorale del 2005...proprio nella previsione di liste bloccate associate a circoscrizioni elettorali particolarmente estese*"⁵⁹.

In sintesi, le valutazioni della Giunta si trovano a dover fare i conti con un generale indirizzo interpretativo restrittivo e con alcuni più specifici precedenti tanto aderenti al caso in questione quanto oscillanti. L'argomento che consente alla Presidente di portare a sintesi le diverse tesi emerse nel corso del dibattito si fonda sul riconoscimento della sussistenza di effetti indiretti e al tempo stesso innegabili che l'approvazione dell'emendamento, e la conseguente variazione delle circoscrizioni elettorali, provocherebbe sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. La decisione consente così di non discostarsi dall'orientamento interpretativo consolidatosi a partire dalla XIII Legislatura e, al tempo stesso, di uniformare al più recente tra i precedenti il giudizio (positivo) sull'ammissibilità del voto segreto relativamente alla definizione delle circoscrizioni in materia elettorale.

Nel gennaio del 2015, in occasione dell'esame della legge di revisione costituzionale n. 2613/A, la Giunta è chiamata nuovamente ad intervenire sull'ammissibilità dello scrutinio segreto in materia elettorale ai sensi dell'art. 49 del Regolamento. Per la prima volta la questione interpretativa posta all'attenzione della Giunta concerne "*emendamenti volti a introdurre nella Costituzione norme che incidono sul sistema elettorale*"⁶⁰ per i quali viene richiesto il voto segreto. Come è noto la scelta dei Costituenti fu quella di non

⁵⁸ Si tratta degli emendamenti Dadone 1.196 e 1.5. e Nardella 1.331, relativi al primo comma, posti in votazione nella seduta del 10 marzo 2014.

⁵⁹ Giunta per il Regolamento, XVII Legislatura, seduta dell'8 aprile 2014.

⁶⁰ Giunta per il Regolamento, XVII Legislatura, seduta del 12 gennaio 2015.

ricomprendere la disciplina elettorale nel dettato costituzionale, ma, non potendosi considerare tale scelta come irreversibile, gli emendamenti in questione hanno superato il vaglio di ammissibilità, caratterizzandosi per l'originalità delle proposte in essi contenuti: la costituzionalizzazione di un determinato sistema elettorale (quello proporzionale, ad esempio) o l'introduzione di limiti negativi alla discrezionalità del legislatore ordinario (limiti alla previsione di soglie di sbarramento o all'attribuzione del premio di maggioranza, divieto di pluricandidature, ad esempio); la determinazione di una disciplina transitoria per l'elezione dei senatori da parte dei Consigli Regionali.

Nel primo caso si tratta oggettivamente di disposizioni che, sebbene non possano considerarsi auto applicative, sono destinate a produrre effetti indiretti sugli algoritmi di "trasformazione dei voti in seggi". Ed è proprio l'inidoneità a produrre effetti diretti, insieme al timore di una surrettizia estensione dell'art. 49 co. 1 R.C. alla materia costituzionale, a dare sostanza al prevalente orientamento negativo emerso nel corso del dibattito in Giunta. La Presidente, richiamando ancora una volta la pronuncia della Giunta del 4 giugno 1997, dichiara inammissibile lo scrutinio segreto sugli emendamenti in esame in quanto *"si tratta di norme che non stabiliscono una disciplina elettorale, ma costituiscono il presupposto per una successiva revisione delle leggi elettorali, enunziandone i principi"*⁶¹. Non può sfuggire a questo riguardo una contraddizione che rischia di profilarsi tra i due indirizzi restrittivi dell'ambito applicativo dell'art. 49, co. 1 R.C. che, lo ricordiamo, testualmente viene definito con l'espressione *"leggi elettorali"*. Da un lato, con l'indirizzo risalente al 1997, si fa prevalere il contenuto delle disposizioni e la loro attinenza alla materia elettorale in senso stretto, escludendo così la legislazione elettorale di contorno dall'altro, con quest'ultima pronuncia si pone in rilievo la forma, o meglio il rango della fonte come discriminare, facendo intendere che gli stessi emendamenti, presentati ad una legge ordinaria, sarebbero stati segretabili.

Nel secondo caso, gli emendamenti in questione definiscono nel dettaglio un sistema elettorale transitorio per il Senato (certamente idoneo a produrre effetti diretti sul meccanismo elettorale) che, secondo quanto previsto dal disegno di legge costituzionale, si configura come organo rappresentativo delle istituzioni territoriali, eletto non più a suffragio universale e diretto ma attraverso un meccanismo di secondo grado da parte dei Consigli Regionali. Anche in questa circostanza viene richiamato il pronunciamento del

⁶¹ Giunta per il Regolamento, XVII Legislatura, seduta del 12 gennaio 2015.

Presidente nella citata riunione della Giunta del 4 giugno 1997 che, ancora una volta in senso restrittivo, afferma che per “legge elettorale” ai sensi dell’art. 49 del Regolamento della Camera deve intendersi “*la disciplina del rapporto di elezione fra cittadini e organi di rappresentanza*”⁶², escludendo così dall’ambito di applicazione del voto segreto le norme che disciplinano l’elezione indiretta di organi costituzionali.

La prassi qui ricostruita dimostra la netta prevalenza, non senza oscillazioni, di un orientamento restrittivo nell’interpretazione dell’art. 49, co. 1 del R.C. che, a ben vedere, trova fondamento nella disposizione nomofilattica contenuta al comma 1-*quinquies* (il riferimento è alle “*questioni strettamente attinenti ai casi previsti dal comma 1*”) e più in generale alla volontà politica coerente con quell’inversione di paradigma che ha portato l’ordinamento regolamentare, in seguito alla riforma del 1988, a considerare il voto segreto come eccezione, di per sé non meritevole di alcun *favor* nel valutarne l’ammissibilità in sede di interpretazione.

Il voto segreto è avvolto da un crescente discredito nell’opinione pubblica e non solo, per via della negazione del principio di trasparenza e responsabilità e della propensione a celare rese dei conti tra fazioni o imboscate parlamentari che poco hanno a che vedere con l’interesse generale. Tuttavia non si può negare la necessità di preservare la piena autonomia del Parlamento nei confronti del Governo e dei singoli parlamentari nei confronti del proprio gruppo (in ossequio al divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost.) su materie particolarmente sensibili che attengono ai diritti di libertà e alla separazione dei poteri, tra le quali a pieno titolo rientra la materia elettorale. Le proposte di riforma del Regolamento della Camera che mirano a circoscrivere in maniera definitiva il voto segreto, ad eccezione delle sole votazioni riguardanti le persone, meritano di essere prese seriamente in considerazione, anche per superare la necessità di soluzioni interpretative dei casi dubbi spesso fondate su debolissime basi regolamentari, ma parallelamente andrebbe valutata la possibilità di restringere, più di quanto al momento consente l’art. 116 co. 4 del Regolamento della Camera, la facoltà di porre la questione di fiducia da parte del Governo su materie strettamente parlamentari⁶³.

⁶² Giunta per il Regolamento, XIII Legislatura, seduta del 4 giugno 1997.

⁶³ In questo senso muoveva la proposta di modifica al Regolamento (XII Leg., doc. II, n.17, On. Barbera ed altri).

1.6 Il contingentamento dei tempi: l'applicabilità alle modifiche regolamentari e ai decreti-legge

Il contingentamento dei tempi è uno strumento “*potente*”⁶⁴ che consente di pervenire ad una decisione parlamentare in tempi determinati preventivamente all’esame in Assemblea di un certo provvedimento, attraverso la limitazione del diritto di parola spettante al singolo deputato o al Gruppo politico di appartenenza. Il contingentamento dei tempi, secondo quanto previsto dall’art. 24 comma 7 e ss. del Regolamento, viene disposto dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo o, così come per il calendario, nel caso in cui non si raggiunga la maggioranza prescritta dei tre quarti, dal Presidente della Camera (art. 24, co. 9 R.C.), attraverso la determinazione del “*tempo complessivo disponibile per la discussione degli argomenti iscritti a calendario*”. Una volta detratti dal totale i tempi comunque necessari per gli interventi dei relatori (art. 24, co. 10 R.C.), del Governo, per i richiami al Regolamento e per le operazioni di voto, e dopo aver riservato un quinto del tempo residuo agli interventi a titolo personale⁶⁵ (o in dissenso dal proprio gruppo, in ossequio all’assenza di vincolo di mandato per il singolo parlamentare ex art. 67 Cost.)⁶⁶, i restanti quattro quinti vengono ripartiti fra i Gruppi attraverso la garanzia di una quota fissa (comunque non inferiore a trenta minuti per la discussione sulle linee generali) in misura uguale per ognuno di essi (art. 24, co. 8) e un *plus* proporzionale alla consistenza numerica degli stessi⁶⁷.

Il principio di determinazione dei tempi sulla base della programmazione dei lavori ha trovato non poche resistenze (comprensibili, considerando che ad essere limitato è il diritto di parola), che hanno determinato necessariamente cautela e gradualità

⁶⁴ N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi” e i suoi effetti sulle dinamiche del parlamento italiano*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012., p. 605-633.

⁶⁵ La durata di ciascun intervento a titolo personale è determinata dal Presidente ai sensi dell’art. 24, co. 11 R.C., solitamente varia da uno a due minuti secondo i criteri determinati dalla Giunta per il Regolamento, nella seduta del 18 giugno 1998, al fine di garantire il massimo pluralismo nell’utilizzo di tale “riserva”.

⁶⁶ Sulla necessità costituzionale di tutelare la posizione dei singoli parlamentari da eventuali menomazioni o compressioni dei diritti inerenti al proprio status, da parte della maggioranza dei propri colleghi di gruppo, proprio in relazione all’applicazione dell’istituto del contingentamento dei tempi, si è espresso P. GROSSI, *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio: alcuni interrogativi*, in *Diritto e società*, n. 1, 1983, p. 160-162.

⁶⁷ In deroga al criterio di proporzionalità, per i disegni di legge di iniziativa del governo l’art. 24 co. 7 R.C. prescrive che i tempi assegnati complessivamente ai Gruppi di opposizione sia necessariamente maggiore rispetto a quello dei Gruppi di maggioranza.

nell'introduzione di tale principio nell'ordinamento regolamentare⁶⁸. Ancora oggi, il Regolamento vigente mostra le tracce di questa difficoltà o, se vogliamo, della necessità di bilanciare la certezza dei tempi della decisione parlamentare con la pienezza della libertà della funzione parlamentare⁶⁹. Una prima previsione in questo senso è quella rappresentata dall'art. 24, co. 12 R.C. che, per le fasi successive alla discussione generale (per la quale invece la possibilità di contingentamento è pacifica), prescrive l'approvazione all'unanimità, in seno alla Conferenza dei Capigruppo, del contingentamento dei tempi quando si tratti di *“progetti di leggi costituzionali o progetti di legge vertenti prevalentemente su una delle materie per le quali è possibile richiedere il voto segreto ex art. 49, co. 1”*. Al tempo stesso è previsto che il principio unanimistico venga meno *“nel caso in cui la discussione non riesca a concludersi e il progetto di legge sia iscritto in un successivo calendario”*. L'introduzione di questa ultima clausola ha consentito l'affermazione di una prassi assai ricorrente che consente alla maggioranza di ottenere il contingentamento automatico dei tempi per un provvedimento coperto dalla previsione del comma 12 attraverso l'iscrizione dello stesso *“in calce”* al calendario in corso (senza che vi sia la possibilità di concludere l'esame), in modo provocare artatamente uno slittamento, preferibilmente in apertura, al calendario successivo, vanificando così ogni effetto dilatorio⁷⁰.

Si tratta, in effetti, di un espediente che determina un significativo affievolimento della portata normativa della disposizione, e che nella prassi ha trovato sempre più frequente applicazione (non mancano significativi esempi nella XVII Legislatura) anche attraverso una serie di pronunce della Presidenza e della Giunta per il Regolamento volte a riconoscere la legittimità del contingentamento dei tempi su di un provvedimento anche quando si sia svolta la sola discussione generale senza che si sia proceduto a votazioni⁷¹.

A ciò si deve aggiungere che, in conseguenza del rinvio esplicito operato dal dettato regolamentare, l'ambito di applicazione delle eccezioni alla regola del contingentamento

⁶⁸ Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione di questo istituto si rinvia a A. MANUNTA *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 195-217.

⁶⁹ Di *“bilanciamento con altri valori del medesimo rango costituzionale, senza sacrificio eccessivo per alcuno”* parla 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 nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, op. cit.

⁷⁰ G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti*, op. cit., p. 75.

⁷¹ Giunta per il Regolamento, XIV Legislatura, sedute del 25 marzo 2003 e del 25 febbraio 2004.

viene definito secondo la medesima tendenza restrittiva relativa all'art. 49, co. 1 R.C. e all'ammissibilità del voto segreto. Quanto al rilievo che in questa circostanza assume il carattere prevalente delle norme segretabili all'interno del provvedimento all'esame dell'Assemblea, si rende necessaria, volta per volta, una valutazione anticipata che ricalca gli stessi criteri utilizzati per determinare la sottoponibilità del voto finale allo scrutinio segreto⁷². Per quanto strettamente connessi tra loro, gli ambiti di applicazione delle due "eccezioni" non sono del tutto sovrapponibili: si pensi ad esempio alle proposte di modifica regolamentare. La questione è stata da ultimo posta all'attenzione della Giunta per il Regolamento nel corso della seduta del 25 settembre 2014.

In quell'occasione la Presidente comunica che, in ragione dell'esplicito riferimento operato dall'art. 24, co. 12 R.C., a "*progetti di legge*" e non genericamente a "*argomenti, atti, provvedimenti*", risultano escluse da tale applicazione (al contrario di ciò che avviene per il voto segreto) le proposte di modifica del Regolamento, così come le domande di autorizzazione all'esecuzione di misure limitative della libertà personale dei deputati (ex art. 68 Cost.), per l'esame delle quali si applica quindi il procedimento ordinario di contingentamento dei tempi⁷³. Lo studio della prassi dimostra come i numerosi precedenti, in maniera assolutamente costante, abbiano riconosciuto la possibilità di applicazione del contingentamento sin dal primo calendario delle proposte di modifica regolamentare. L'interpretazione consolidatasi, preferendo l'adesione al tenore letterale della disposizione, ancora una volta in senso restrittivo, nega la possibilità di equiparare, per analogia, gli ambiti applicativi dei due istituti. A tutt'altra conclusione avrebbe condotto una valutazione della questione orientata alle intenzioni sottese alla riforma regolamentare del 1997 ed esplicitate nella relazione alla proposta di modifica, nella quale si consideravano escluse "*dall'applicazione delle nuove e più rigorose forme di contingentamento dei tempi, le procedure per l'esame delle leggi costituzionali, delle leggi in materia di diritti di libertà, delle leggi elettorali e dei regolamenti parlamentari*"⁷⁴.

⁷² V. paragrafo precedente.

⁷³ La Presidente ha poi precisato che ha inteso aprire una discussione su tale argomento presentando alcune considerazioni introduttive, alla luce del quadro normativo e della prassi, confermando la disponibilità ad acquisire ulteriori elementi e orientamenti, "senza chiusure pregiudiziali". L'argomento non è stato più ripreso in Giunta per il Regolamento in ragione della *impasse* che ha caratterizzato il seguito dei lavori per la modifica regolamentare.

⁷⁴ Così i relatori On. Guerra e On. Tassone nella relazione alla proposta di modifica del regolamento Doc. II n. 26, presentata alla Presidenza della Camera il 22 luglio 1997.

Sino a qui è emerso chiaramente come l'ambito d'eccezione alla regola del contingentamento nel primo calendario sia più ristretto di quanto la formulazione del primo periodo dell'art. 24, co. 12 R.C. potrebbe fare intendere. Eppure il secondo ed ultimo periodo del medesimo comma consentirebbe al Presidente, su richiesta di almeno un Gruppo parlamentare, un'estensione considerevole di tale ambito ai "*progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione*". Si tratta di una disposizione che si presta, senza la necessità di estensioni interpretative, a comprendere nel regime d'eccezione, una varietà di provvedimenti legislativi potenzialmente assai vasta. Non vi è dubbio che la valutazione circa l'eccezionale rilevanza della questione non possa considerarsi come elemento sottoposto alla discrezionalità del Gruppo richiedente, quanto invece come prerogativa della Presidenza alla luce dell'esame in concreto delle disposizioni contenute nel provvedimento al termine della fase referente⁷⁵. Tuttavia è del tutto singolare che, al di là di ogni opportuno indirizzo interpretativo presidenziale, tale disposizione non abbia mai trovato applicazione nonostante le numerose richieste⁷⁶. Sin dal 1999, infatti, la Presidenza ha ritenuto di interpretare la condizione della "*eccezionale rilevanza politica, sociale o economica*" come elemento restrittivo del campo di applicazione della norma; pertanto, per far sì che la condizione possa ritenersi integrata "*occorre che il progetto di legge incida direttamente sulla disciplina di tali diritti ovvero, quanto meno, sulle condizioni sostanziali per il loro esercizio, nell'uno e nell'altro caso con modalità che si configurino come del tutto inedite ovvero appaiano assolutamente divergenti rispetto alla regolamentazione vigente*"⁷⁷.

Anche nella XVII Legislatura, in sede di Conferenza dei Capigruppo, tale richiesta è stata avanzata e puntualmente negata nelle seguenti circostanze: esame del disegno di legge (C. 1542) recante "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*" la c.d. " *riforma Delrio*", richiesta dell'On. Giorgetti (LN)

⁷⁵ Da sottolineare come una valutazione compiuta circa il contenuto dei provvedimenti possa essere effettuata solo al termine dell'esame in sede referente in Commissione. Per questo, l'eventuale richiesta di applicazione del regime d'eccezione da parte di un Gruppo parlamentare può essere presentata anche successivamente all'iscrizione del provvedimento in calendario, senza che ciò rappresenti motivo di irricevibilità.

⁷⁶ Per i precedenti nelle XIII, XIV e XV Legislatura, si rinvia a G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti*, op cit., e F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei Deputati*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2005, p. 911-944.

⁷⁷ Queste le conclusioni del Presidente Violante, anche alla luce del dibattito svolto in Giunta per il Regolamento, in occasione della seduta di Assemblea del 3 marzo 1999.

nella seduta del 27 novembre 2013; esame del disegno di legge (C. 2660) recante “*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*”, il c.d. “*Jobs Act*”, richiesta dell’On. Cecconi (M5S) nella seduta del 13 novembre 2014; esame della proposta di legge (C. 3634) recante “*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*”, la c.d. “*legge Cirinnà*”, richiesta dell’On. Fedriga, nella seduta del 30 marzo 2016.

È difficile immaginare che questa lettura del dettato regolamentare, per quanto rigorosa, abbia *in re ipsa* consentito di respingere in ogni circostanza le richieste, avanzate naturalmente da gruppi di opposizione, di derogare alla regola generale in tema di contingentamento dei tempi. Piuttosto è da rilevare come la prassi abbia di fatto disattivato la clausola di estensione della fattispecie in questione per ragioni essenzialmente politiche, che attengono al rapporto tra il Presidente della Camera e le esigenze di celerità nell’approvazione di provvedimenti chiave, rappresentate dalla maggioranza o, ancora più spesso, dal Governo. Quanto ai Gruppi di opposizione, spesso sono riusciti ad ottenere tempi aggiuntivi da imputare al contingentamento generale in via per così dire equitativa o compensatoria dalla Presidenza, così come avviene nella prassi quando uno o più Gruppi abbiano terminato il proprio tempo a disposizione⁷⁸.

Nell’insieme la portata derogatoria del dodicesimo comma dell’art. 24 rispetto alla regola generale del contingentamento dei tempi risulta drasticamente ridimensionata dalla prassi e, paradossalmente, il limite più significativo (quasi si potrebbe dire l’unico vero caso di esclusione) alla regola del contingentamento dei tempi continua ancora oggi ad essere applicato in virtù di una disposizione transitoria prevista dall’art. 154, co. 1 del Regolamento della Camera, configurata nell’ambito della riforma regolamentare entrata in vigore il 1° gennaio 1998. Tale disposizione esclude l’applicabilità del contingentamento dei tempi previsto dall’art. 24 del Regolamento ai procedimenti di conversione dei decreti-legge. Il paradosso nasce dal fatto che proprio per tali procedimenti, e solo per essi (oltre che per quello di approvazione della legge di bilancio),

⁷⁸ Vengono assegnati tempi aggiuntivi pari alla metà del tempo disponibile ogni qualvolta siano stati esauriti i tempi per gli interventi del singolo gruppo e/o quelli a titolo personale. Nella XVII Legislatura secondo le rilevazioni del Servizio Assemblea, al luglio 2016, la Presidenza ha concesso tempi aggiuntivi in ben 57 casi.

l'ordinamento costituzionale prescrive tempi determinati per la conclusione, ovvero i sessanta giorni previsti dall'art. 77 Cost.

Il carattere transitorio di tale disposizione ha generato da subito diversi approcci interpretativi. In assenza di un esplicito riferimento che determini la cessazione dell'efficacia della norma⁷⁹, si può ritenere che la stessa sia applicabile esclusivamente ai disegni di legge di conversione pendenti alla data di entrata in vigore della novella regolamentare, o al contrario fino all'approvazione, mai avvenuta, di una organica riforma della disciplina parlamentare della decretazione d'urgenza. La prima, più riduttiva, oltre ad essere sostenuta da larga parte della dottrina è stata a più riprese enunciata dalla Presidenza della Camera, che tuttavia ha optato in maniera costante (a partire dalla lettera del 10 marzo 1998 inviata dal Presidente Violante a tutti i presidenti di gruppo) per "congelarne" gli effetti, prorogando nella prassi l'efficacia di tale disposizione transitoria fino ad oggi⁸⁰. Allo stesso tempo si è affermata in astratto la necessaria temporaneità del regime d'eccezione riguardante i disegni di legge di conversione, insisto nella natura transitoria della disposizione (e assolutamente preferibile stando al dato letterale dell'art. 154, co. 1 R.C.), e si è praticata in concreto una stabilizzazione della disposizione con il fine dichiarato di "*non assecondare la tendenza all'uso eccessivo della decretazione d'urgenza*"⁸¹ (in conformità a quanto desumibile per via teleologica dai lavori preparatori)⁸². Non può sfuggire la precarietà dell'equilibrio trovato e non solo dal punto di vista della forma giuridica, definibile come "*norma di diritto parlamentare di origine convenzionale*"⁸³. Infatti solo attraverso la delicatissima funzione di mediazione politica della Presidenza, accompagnata dalla responsabilità

⁷⁹ Già nel 1990, la modifica regolamentare che introdusse il contingentamento dei tempi prevedeva una identica norma transitoria ma di cui veniva determinata l'efficacia "*fino all'approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti-legge*".

⁸⁰ F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei Deputati*, op. cit.

⁸¹ Cit. Lettera del Presidente della Camera al Presidente del Gruppo parlamentare di Forza Italia del 18 marzo 1998. Tale fine non sembra essere stato raggiunto come sostiene 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")*, 2008, p. 1-13.

⁸² Dalla lettura dei lavori preparatori si evince che la questione fu rinviata all'approvazione della proposta di revisione costituzionale nell'ambito di una più compiuta disciplina della decretazione d'urgenza, come ricostruito da A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?*, op. cit., p. 483.

⁸³ Così A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, p. 170.

nell'auto limitarsi nelle pratiche ostruzioniste delle forze politiche⁸⁴, tra la XIII e la XVI Legislatura, si è evitato il cortocircuito istituzionale che si sarebbe venuto a determinare nel caso di impossibilità funzionale della Camera alla conversione del decreto-legge in scadenza.

Nel corso della XVII Legislatura, con lettera del Presidente del gruppo del Partito Democratico in data 29 ottobre 2013, è stata sottoposta all'attenzione della Presidenza *“la necessità di pervenire, attraverso un pronunciamento della Giunta per il Regolamento, ad un definitivo e inequivocabile superamento della norma transitoria di cui all'articolo 154, comma 1, del Regolamento”* senza tuttavia trovare la sufficiente determinazione ad affrontare una questione strettamente connessa al nodo irrisolto dell'abuso della decretazione d'urgenza⁸⁵, destinata poco dopo a presentarsi in maniera assai più problematica.

1.7 Il ricorso alla c.d. “ghigliottina” nel corso dell'esame del decreto “Imu-Bankitalia”

L'esclusione del contingentamento dei tempi nei procedimenti per la conversione dei decreti-legge, ovvero l'impossibilità di predeterminare i tempi della discussione e della votazione finale del provvedimento, può portare ad un vero e proprio conflitto fra esigenze costituzionalmente rilevanti. Da un lato, si colloca il diritto dei parlamentari, e in particolar modo delle opposizioni, di esprimere il proprio dissenso e di tentare, anche attraverso pratiche di strenuo ostruzionismo, di ritardare, ostacolare o quantomeno condizionare la conversione di un atto di emanazione governativa; dall'altro la necessità di assicurare alla maggioranza parlamentare la possibilità di approvare i disegni di legge di conversione entro il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 77 Cost., e più in generale di garantire il regolare svolgimento dell'attività parlamentare e l'efficacia del principio maggioritario ex art. 64 Cost.

⁸⁴ Si segnala a questo proposito l'avvenuto contingentamento dei tempi della fase relativa all'esame degli articoli del d.l. 23/1998 nel corso della seduta del 31 marzo 1998, grazie al consenso di tutti i gruppi parlamentari e quindi senza che ciò possa costituire un precedente.

⁸⁵ Questa la condivisibile tesi di N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi” e i suoi effetti sulle dinamiche del parlamento italiano*, op. cit.

Il Regolamento della Camera, le interpretazioni e le prassi fin qui seguite non forniscono uno strumento univoco per risolvere, sul piano strettamente giuridico-regolamentare, questo potenziale conflitto. La composizione di questo genere di situazioni critiche è stata quindi stabilmente demandata alla politica che, attraverso la mediazione esercitata dalla Presidenza della Camera e la responsabilità istituzionale reciprocamente dimostrata dai gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione e dal Governo, ha sempre consentito di evitare il punto di rottura, ovvero il sacrificio integrale di uno dei due beni costituzionalmente protetti. Il punto di equilibrio trovato di volta in volta è dipeso sostanzialmente da ragioni di carattere politico che hanno determinato una delle seguenti soluzioni: a) la rinuncia unilaterale del Governo alla conversione del decreto, magari con l'intenzione di ripresentare alcune disposizioni in un altro provvedimento⁸⁶; b) l'accordo tra gruppi di maggioranza e opposizione al fine di far cessare l'ostruzionismo attraverso la concessione di modifiche di merito da apportare alla legge di conversione (difficile soprattutto quando si avvicina la scadenza dei sessanta giorni, per via del necessario ritorno all'altra camera), oppure l'apertura a trattative riguardanti tempi e contenuti di altri provvedimenti (ad esempio l'immediata calendarizzazione di atto presentato dai gruppi di minoranza)⁸⁷; c) la minaccia da parte della Presidenza di applicare la c.d. "ghigliottina", ovvero dell'intenzione di procedere direttamente al voto finale, entro una data e un'ora utile al perfezionamento del procedimento di conversione⁸⁸, a prescindere dallo stato di avanzamento dell'esame del provvedimento in Assemblea (minaccia sempre sufficiente a scongiurarne l'applicazione

⁸⁶ Si veda ad esempio quanto avvenuto con il c.d. decreto "Salva Roma" nel dicembre 2013, quando dopo aver posto la questione di fiducia alla Camera, il Governo ha rinunciato alla conversione del decreto a pochi giorni dalla scadenza dei sessanta giorni, in seguito ad una intensa attività ostruzionistica e alle forti perplessità espresse dal Presidente della Repubblica circa l'appesantimento emendativo avvenuto nelle fasi di approvazione da parte delle due Camere.

Nelle precedenti legislature si possono citare tra gli altri i casi della rinuncia alla conversione del decreto-legge in materia di lavoratori socialmente utili nella seduta dell'11/05/2001 e della rinuncia alla conversione del c.d. decreto "Unire" nella seduta del 21/05/2003.

⁸⁷ Non sempre l'ostruzionismo trova la propria ragione politica nel contenuto del decreto-legge. Spesso il vero obiettivo dell'azione delle opposizioni è quello di ritardare l'approvazione del disegno di legge di conversione per condizionare la formazione del calendario successivo.

⁸⁸ In più di un'occasione la "ghigliottina" è stata paventata tenendo in considerazione dei tempi necessari per l'approvazione al Senato (quindi ben prima dell'imminenza del sessantesimo giorno) o ancora i tempi necessari all'esercizio delle prerogative costituzionale del PdR circa la promulgazione. Cfr. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 4 febbraio 2014, pag.3 note 14 e 15.

non solo per il rispetto formale che è seguito ai richiami presidenziali, ma soprattutto per l'interesse *in primis* delle opposizioni ad evitare la formazione di un precedente)⁸⁹.

Nella XVII Legislatura, in occasione della conversione del decreto-legge “Imu-Bankitalia”, le condizioni per una soluzione politica della situazione di stallo determinata dalle pratiche di *filibustering* dei gruppi di opposizione (ed in particolare del Movimento 5 Stelle) in prossimità della scadenza dei sessanti giorni per la conversione del decreto-legge non si realizzano. La Presidente Boldrini assume così la decisione di ricorrere per la prima volta all'applicazione dell'istituto della “ghigliottina”, interrompendo le dichiarazioni di voto finali a titolo personale in corso e ponendo in votazione senza ulteriori indugi il provvedimento⁹⁰.

Il decreto-legge n. 133 del 30 novembre 2013 è approvato alla Camera il 9 gennaio 2014, dopo un primo passaggio al Senato che lo ha approvato con modificazioni nell'arco di quaranta giorni (anche per via dell'interruzione dei lavori per le festività di fine anno)⁹¹. Nelle intenzioni del Governo e della maggioranza parlamentare il testo non deve subire ulteriori modifiche e con l'approvazione della Camera può compiersi il perfezionamento del procedimento parlamentare di conversione. Dopo una prima settimana di esame in sede referente da parte delle Commissioni competenti, il disegno di legge approda in Aula per la discussione generale il 16 gennaio, e a partire dal 22 gennaio per l'esame degli articoli con votazioni. L'ostruzionismo posto in essere dai deputati del Movimento 5 Stelle si dimostra da subito particolarmente ostinato e il 23 gennaio il Governo, non senza indugiare, pone la questione di fiducia sull'articolo unico, che viene approvata all'indomani con 355 voti favorevoli e 144 voti contrari⁹². Risultano così decaduti gli

⁸⁹ Per una ricostruzione puntuale dei precedenti a partire dalla XIII legislatura cfr. S. POLIMENI, *La geometria della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014, p. 4, nota 13.

⁹⁰ La tesi della piena legittimità della scelta posta in essere dalla Presidente Boldrini accompagnata da una accurata ricostruzione dei fatti si può trovare in S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. "ghigliottina" alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell'ambito della funzione parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, n.3/2016, p. 519-547.

⁹¹ Tuttavia non è affatto insolito che una delle due Camere trattenga ben oltre la metà dei sessanta giorni il decreto legge in conversione, in particolar modo ciò accade al Senato; infatti il Governo attraverso la fiducia sul c.d. maxi-emendamento “blinda” il contenuto del provvedimento. Tale pratica è stata stigmatizzata dal Presidente della Repubblica con una lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in data 21 febbraio 2011, nella quale, con riferimento all'iter di conversione del c.d. decreto “mille proroghe” si rileva che “*L'esame in prima lettura ha dunque consumato 50 dei 60 giorni tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti-legge nonostante che l'esame nell'Assemblea del Senato si sia concentrato in pochi giorni*”.

⁹² Camera dei deputati, XVII Legislatura, seduta del 24 gennaio 2014.

emendamenti presentati al testo pervenuto dal Senato, ma a differenza di ciò che proprio al Senato accade, alla Camera dei Deputati l'approvazione della questione di fiducia non comporta contestualmente la decadenza degli ordini del giorno e l'approvazione finale del provvedimento. Questo spazio di discussione, probabilmente sottovalutato in un primo momento per la sua potenziale consistenza, viene occupato da ulteriori pratiche ostruzionistiche che si realizzano attraverso interventi in serie di tutti i deputati del M5S, e non solo, sul processo verbale della seduta precedente, per l'illustrazione degli ordini del giorno e infine per le dichiarazioni di voto a titolo personale sul voto finale⁹³. A differenza di ciò che la prassi suggerirebbe, non viene positivamente considerata dalla Presidenza e, in maniera apparentemente inspiegabile, dalla maggioranza parlamentare, la richiesta (avanzata in maniera singolare da alcuni deputati delle opposizioni) di disporre la seduta-fiume⁹⁴; uno strumento tipico di contrasto, "per sfinimento", all'ostruzionismo, fornito dalla prassi⁹⁵, che consiste nella decisione (irreversibile) di far proseguire a oltranza la seduta fino alla conclusione del procedimento e senza interruzioni, se non di natura tecnica.

In stretta conformità ai precedenti, la Presidente convoca la Conferenza dei Presidenti di gruppo per invitare al ritiro delle richieste di intervento e per preannunciare la propria intenzione di assicurare in ogni caso le condizioni per la conclusione del procedimento di conversione in tempi utili. Tuttavia, a differenza di quanto accaduto costantemente dalla XIII Legislatura in poi, la funzione "inibitoria" del "preannuncio dell'intenzione del Presidente" di applicare la "ghigliottina"⁹⁶ non sortisce l'effetto sperato, ovvero la rinuncia da parte delle opposizioni a proseguire con l'ostruzionismo, consentendo la conversione del decreto-legge.

⁹³ Il numero residuo degli iscritti a parlare nella prima serata del 29 gennaio 2014, a poche ore dalla scadenza del decreto, era pari a 164 interventi della durata massima di dieci minuti per un totale di circa 27 ore.

⁹⁴ Si vedano gli interventi dell'On. Fedriga (LN) e dell'On. Corsaro (FdI) nel corso della seduta del 28 gennaio 2014. L'indisponibilità del tutto inconsueta da parte del gruppo del PD alla deliberazione della seduta-fiume dipende dalla ferma volontà di concludere entro il mese di gennaio l'esame in sede referente (di cui appresso si dirà per esteso) in I Commissione Affari Costituzionali della proposta di legge elettorale (poi approvata in Assemblea in prima lettura il 12 marzo 2014) al fine di ottenere (ai sensi dell'art. 24 comma 12 del Regolamento) il contingentamento dei tempi per tale provvedimento nel calendario del mese di febbraio. La deliberazione della seduta-fiume comporta infatti la "sconvocazione" automatica di tutte le Commissioni in ragione del carattere permanente della seduta di Assemblea.

⁹⁵ Sulla natura e sul fondamento regolamentare di tale istituto la Giunta per il Regolamento ha avuto occasione di soffermarsi in occasione della riunione del 4 ottobre 2006, quando il Presidente Bertinotti ha affermato che "l'istituto della seduta-fiume, pur fondato sull'articolo 41 del Regolamento (che però non lo menziona espressamente), è del resto integralmente di origine consuetudinaria".

⁹⁶ Cit. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, op. cit.

Questa implicita e convenzionale “clausola di cedevolezza” in capo ai gruppi d’opposizione è parte di un più ampio accordo politico (che ha retto per quattro legislature, peraltro caratterizzate da un clima di contrapposizione durissima tra i due principali schieramenti politici) che ha consentito il permanere del “congelamento” dell’interpretazione restrittiva della disposizione regolamentare, ovvero il permanere del divieto di contingentamento dei tempi per l’iter di conversione in legge dei decreti d’urgenza. Questa convenzione, capace di coprire, per quasi due decenni, le lacune giuridico-funzionali di un Regolamento che sul punto si dimostra largamente inadeguato, viene meno per un’esplicita volontà politica da parte di un Gruppo parlamentare che non si riconosce in quell’accordo e, più in generale, nella stagione politica che quell’accordo ha partorito.

La Presidenza si è trovata così, di fronte ad un caso di *regime failure*⁹⁷, a doversi assumere la responsabilità di assecondare la decadenza di un decreto-legge per deliberazione implicita di una minoranza, in netta contrapposizione con quanto previsto dall’art. 64 Cost., oppure, come avviene, di applicare per la prima volta un istituto non previsto dal Regolamento della Camera e solo “virtualmente” prefigurato in passato per indurre una soluzione politica del conflitto. (È opportuno rilevare come tale strumento non sia del tutto sconosciuto al diritto parlamentare, infatti al Senato della Repubblica, a partire dalla decisione assunta dal Presidente Spadolini nella seduta del 28 febbraio 1990 e al fine di rendere effettive le disposizioni di cui agli artt. 55, co. 5 e 78 co. 5 R.C.⁹⁸, l’applicazione della “ghigliottina” è riconosciuta e può provocare la decadenza di tutti gli emendamenti non esaminati con alcune eccezioni⁹⁹).

Per alcuni commentatori si tratta di un precedente pericoloso e lesivo delle prerogative delle opposizioni¹⁰⁰, ma è opportuno chiedersi se la scelta opposta non avrebbe costituito un precedente dagli effetti ancora più antidemocratici, riconoscendo la possibilità ad una

⁹⁷ Per mutuare una definizione propria del diritto internazionale proposta da A. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009, volta a indicare l’esito senza successo dei rimedi offerti da un ordinamento internazionale particolare.

⁹⁸ Le stesse disposizioni, così come interpretate, consentono il contingentamento dei tempi per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

⁹⁹ Per la ricostruzione di tale precedente si veda N. LUPO, *Il fattore tempo nella conversione dei decreti-legge*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 3*, Milano, p. 313 ss. Tale prassi ha trovato pieno riconoscimento con una decisione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo del Senato del 30 novembre 1996. Cfr. V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V° edizione, Milano, 2013, p. 639.

¹⁰⁰ M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in www.costituzionalismo.it, 11 febbraio 2014.

minoranza di imporre il fallimento di una iniziativa del Governo e sostenuta dalla maggioranza parlamentare¹⁰¹.

Inoltre si è sostenuto che tra gli effetti negativi di questa decisione andrebbe considerata la sostanziale modifica per via interpretativa del Regolamento, in quanto si aprirebbe la strada ad una generalizzata possibilità di contingentare i tempi per l'esame dei disegni di legge di conversione¹⁰².

Oltre alla prassi successiva al gennaio 2014, che sembra non confermare affatto questa tendenza, è opportuno rilevare come la c.d. “ghigliottina” produca effetti ben diversi e peggiori rispetto a quelli determinati dall'ordinario contingentamento dei tempi, attraverso il quale avviene una preventiva ed equilibrata distribuzione dei tempi a disposizione dei gruppi, degli interventi a titolo personale, dei tempi necessari per le votazioni. Al contrario la “ghigliottina”, come dimostra la prassi al Senato, è idonea a travolgere in maniera ben più grossolana il diritto del parlamentare all'espressione del proprio convincimento e potenzialmente del proprio voto. Nel caso in esame va sottolineato che dal punto di vista sostanziale tutte le fasi del procedimento, con la sola esclusione delle dichiarazioni di voto finali a titolo personale, si sono regolarmente svolte, al netto della posizione della questione di fiducia ovviamente. In linea teorica tuttavia l'imminenza della scadenza dei sessanta giorni potrebbe presentarsi anche in una fase precedente del procedimento, comportando così un più intenso sacrificio del normale funzionamento dell'attività parlamentare.

Il rischio che si intravede è che, una volta venuta meno la convenzione che ha autoregolamentato i rapporti tra Gruppi e tra Parlamento e Governo tra la XIII e la XVI Legislatura, e non potendo ragionevolmente negare che la vicenda del decreto “Imu-Bankitalia” rappresenti un precedente significativo¹⁰³, la permanenza del divieto di contingentamento dei tempi per la conversione dei decreti-legge (superabile, a nostro avviso, sul piano interpretativo e non necessariamente attraverso una comunque

¹⁰¹ In questo senso si è espresso il Presidente Violante, nel corso della seduta dell'11 maggio 2000: *“nel caso di ostruzionismo che si protragga fino al sessantesimo giorno, ci si trova di fronte ad un principio che, chiunque governi, è antidemocratico, cioè che sia una minoranza a deliberare e non una maggioranza. E questo non è accettabile in nessun sistema politico democratico”*.

¹⁰² S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in www.huffingtonpost.it, 31/01/2014.

¹⁰³ La Presidente Boldrini, con una lettera a *la Repubblica* del 6 febbraio 2014, ha parlato di una *“misura del tutto eccezionale”* e di *“strumento estremo”*.

auspicabile modifica regolamentare) possa portare ad una applicazione sempre più disinvolta dell'istituto della "ghigliottina".

In conclusione si può ritenere che lo "scongelamento" di quell'interpretazione restrittiva del divieto di contingentamento previsto dall'art. 154, co. 1 R.C., potrebbe rappresentare una innovazione della prassi, in ogni caso discutibile, ma probabilmente meno traumatica sia dal punto di vista strettamente giuridico-regolamentare sia per quanto concerne il piano politico, rispetto a questa prima e problematica applicazione della "ghigliottina".

Capitolo 2

I procedimenti fiduciari

2.1 La mozione di fiducia: l'instaurazione del rapporto fiduciario e le “mozioni di fiducia di conferma”

La mozione di fiducia è l'atto attraverso il quale, secondo quanto previsto dall'art. 94, co. 2 e 3, Cost., si instaura il rapporto di fiducia tra le due Camere e il Governo. I Regolamenti di Camera (art. 115, co. 1, R.C.) e Senato (art. 161, co. 1, R.S.) a tal proposito si limitano a riprodurre la scarna disposizione del dettato costituzionale, il quale prescrive che la mozione sia motivata e votata per appello nominale entro dieci giorni dalla formazione del Governo.

La prassi della XVII Legislatura non presenta dal punto di vista strettamente regolamentare particolari anomalie. Infatti per quanto riguarda il perfezionamento in sede parlamentare dell'iter di formazione del Governo Letta, del Governo Renzi così come del Governo Gentiloni, il procedimento seguito si colloca in stretta continuità con la prassi delle legislature precedenti, senza che vengano sollevate questioni circa l'applicazione delle disposizioni regolamentari. Il Governo, nello stesso giorno, si presenta alla Camere, nell'ordine stabilito attraverso un'intesa tra i Presidenti delle due Assemblee (art. 29, co. 2, R.C. e art. 52, co. 4, R.S.), nel rispetto del criterio dell'alternanza¹⁰⁴, per rendere le proprie comunicazioni attraverso l'intervento del Presidente del Consiglio nel corso del primo dibattito, e il deposito del relativo testo scritto nel secondo passaggio¹⁰⁵. Su tali comunicazioni, secondo la prassi, i Presidenti dei Gruppi di maggioranza presentano la mozione di fiducia¹⁰⁶. Come è stato notato dalla dottrina, non si tratta di una vera e propria

¹⁰⁴ Si tratta di una regola di “correttezza costituzionale” secondo la definizione di L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 207.

¹⁰⁵ Nel caso della formazione del Governo Renzi, ha destato curiosità il fatto che nel primo passaggio il discorso sia stato pronunciato “a braccio” di fronte all'Aula del Senato, dovendosi così attendere la trascrizione stenografica dell'intervento per poter trasmettere il medesimo testo alla Camera, Cfr. G. M. SALERNO, *“La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità”*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2014.

¹⁰⁶ Nella XVII Legislatura si tratta delle mozioni di fiducia al Governo Letta: n. 1-00028 sottoscritta dai deputati Speranza, Brunetta, Dellai, Pisicchio, Formisano, Merlo, Alfreider e Di Lello, approvata con 453 voti favorevoli, 153 contrari e 17 astenuti nella seduta del 29 aprile 2013, e n. 1-00030 presentata dai senatori Zanda, Schifani, Susta, Ferrara, Zeller, approvata con 223 voti favorevoli, 59 contrari e 18 astenuti, nella seduta del 30 aprile 2013; delle mozioni di fiducia al Governo Renzi: n. 1-00349 sottoscritta dai

“mozione”, intesa come atto di indirizzo tipico capace di provocare l’instaurazione di un dibattito autonomo, potendo infatti essere presentata solo a seguito, e alla luce, di una valutazione del programma di governo¹⁰⁷.

Per quanto concerne la previsione (regolamentare e ancor prima costituzionale) che la mozione di fiducia sia motivata, la prassi, come è noto, restituisce un’applicazione assai limitativa di ciò che si debba intendere per motivazione. Non fanno eccezione le mozioni di fiducia, sopra richiamate, approvate dalle Camere nel corso della XVII Legislatura, le quali si limitano a richiamare quanto contenuto nelle comunicazioni del governo attraverso la seguente formula: *“La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all’ordine del giorno”*¹⁰⁸. A proposito di tale prassi, in dottrina si è parlato di motivazione *ob relationem*¹⁰⁹, ma in definitiva non appare eccessivo sostenere che la previsione regolamentare circa il requisito della motivazione sia, sempre o quasi sempre¹¹⁰, nei fatti stata disattesa, fino a configurare, data l’accettazione implicita da parte di tutti i soggetti istituzionali, una sorta di “desuetudine costituzionale”.

Maggior interesse suscita senza dubbio l’analisi dei passaggi parlamentari, nei quali a seguito di vicende interne alla compagine di maggioranza (come ad esempio il passaggio di un determinato Gruppo all’opposizione o la variazione della composizione del Governo in conseguenza delle dimissioni di uno o più ministri), il Governo si trova a dover cercare conferma della tenuta del rapporto di fiducia con le Camere. Il caso in questione si verifica per ben due volte nella seppur breve vita del Governo Letta.

Il 28 settembre 2013, i ministri del Pdl annunciano le proprie dimissioni, aprendo di fatto una crisi di governo, motivando tale decisione come conseguenza dell’intenzione da

deputati Speranza, Costa, Andrea Romano, Dellai e Pisicchio, approvata con 378 voti favorevoli, 220 contrari e 1 astenuto, nella seduta 25 febbraio 2014, e n. 219 sottoscritta dai senatori Zanda, Sacconi, Zeller, Romano, Susta, Nencini, approvata con 169 voti favorevoli e 139 contrari nella seduta del 24 febbraio 2014; delle mozioni di fiducia al Governo Gentiloni: n. 1-01448, sottoscritta dai deputati Rosato, Lupi, Monchiero, Dellai, Pisicchio, Alfreider, Formisano e Locatelli, approvata con 368 voti favorevoli e 105 contrari nella seduta del 14 dicembre 2016, e n. 1-00703, presentata dai senatori Zanda, Bianconi e Zeller 169 approvata con favorevoli e 99 contrari, nella seduta del 14 dicembre 2016.

¹⁰⁷ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in AA. VV., *Diritto parlamentare* (2° ed.), Milano, 2011, p. 231-265.

¹⁰⁸ Mozione On. Speranza ed altri n. 1-00349 del 29 aprile 2013, e mozione On. Speranza ed altri n. 1-00349 del 25 febbraio 2014.

¹⁰⁹ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 208.

¹¹⁰ Le uniche eccezioni a riguardo sono rappresentate dalle mozioni di fiducia ai Governi Spadolini I e II, come si può ricavare dai resoconti stenografici delle sedute della Camera del 30 giugno 1981 e del 30 agosto 1982.

parte del Presidente del Consiglio di non procedere alla presentazione del decreto di neutralizzazione della clausola di salvaguardia per l'aumento di un punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto¹¹¹. Il Presidente del Consiglio nel respingere le dimissioni (ad eccezione di quella del Sottosegretario Biancofiore), nonché la fondatezza delle ragioni addotte dai ministri dimissionari¹¹², annuncia che si presenterà di fronte alle Camere per chiedere il rinnovo della fiducia al suo Governo, ponendo così gli alleati di fronte alla scelta di assumersi la responsabilità di parlamentarizzare la crisi di governo o in alternativa di rinunciare all'iniziativa intrapresa¹¹³.

Il 2 ottobre il Presidente Letta si presenta alle Camere per rendere le comunicazioni del Governo sulla situazione politica riuscendo così a far rientrare la crisi di governo con l'approvazione della questione di fiducia posta sulle risoluzioni presentate dalla maggioranza.

Il primo elemento che merita di essere rilevato è proprio il peculiare utilizzo della questione di fiducia come strumento per “ri-stabilire” il vincolo fiduciario messo in discussione dalle dimissioni dell'intera delegazione dei membri del Governo appartenenti a una delle due forze politiche fondanti la formula politica dello stesso Esecutivo. Le risoluzioni, sulle quali viene posta la questione di fiducia, riproducono la formula utilizzata per le mozioni di fiducia “*la Camera, udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, le approva*”¹¹⁴, assumendo così caratteri assimilabili a quelli della instaurazione del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. La possibilità di presentare una vera e propria mozione di fiducia nei confronti di un Governo mai formalmente sfiduciato, è esclusa dall'interpretazione sistematica delle norme regolamentari, anche se non manca, almeno in apparenza, un precedente assai risalente di

¹¹¹ Il 1° agosto 2013 la Corte di Cassazione confermava la sentenza di condanna a quattro anni di reclusione, con la pena accessoria di due anni di interdizione dai pubblici uffici, nei confronti del Sen. Berlusconi, leader del PdL (per consistenza numerica la seconda forza politica della maggioranza). A partire da allora e in conseguenza dell'intenzione da parte degli alleati di governo di non opporsi al procedimento di decadenza dalla carica di senatore dello stesso Berlusconi per ineleggibilità sopravvenuta ai sensi della c.d. legge “Severino”, la partecipazione del PdL al Governo “delle larghe intese” veniva messa in discussione fino alla scissione della stessa forza politica. Per una ricostruzione dettagliata delle vicende che hanno provocato le dimissioni v. N. MACCABIANI, *Gli sforzi congiunti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica per evitare la crisi di Governo*, in Osservatorio AIC, dicembre 2013.

¹¹² V. Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 28 settembre 2013.

¹¹³ I possibili scenari della crisi sono ricostruiti da E. TIRA, *L'epilogo della crisi politica provocata dalle dimissioni dei ministri del PdL*, in Osservatorio AIC, dicembre 2013.

¹¹⁴ Risoluzione On. Speranza ed altri n. 6-00030 del 2 ottobre 2013.

segno opposto¹¹⁵. Tuttavia di fronte ad una potenziale sfiducia sostanziale e politica (come quella che può derivare dalle dimissioni in blocco di Ministri rappresentativi di una forza politica indispensabile per la sopravvivenza del Governo), i procedimenti parlamentari consentono, attraverso la combinazione di diversi istituti (comunicazioni del governo, risoluzione di maggioranza, questione di fiducia), di riprodurre una sorta di “mozione di fiducia di conferma”.

La seconda notazione riguarda la scelta da parte del Governo di presentarsi per la verifica parlamentare prima al Senato e poi alla Camera, invertendo così l’ordine delle proprie comunicazioni rispetto al procedimento di perfezionamento della propria formazione nell’aprile dello stesso anno. Al contrario, una consolidata prassi costituzionale, nota anche come “teoria della culla”, avrebbe consigliato, a fronte di un procedimento fiduciario di conferma, diversamente da quanto avviene per la formazione di un nuovo Esecutivo, di presentarsi prima nella Camera, la c.d. “culla”, in cui il rapporto tra Parlamento e Governo ha avuto principio¹¹⁶.

Infine merita di essere rilevato come alla Camera la risoluzione sulla quale viene posta la questione di fiducia viene sottoscritta dall’On. Cicchitto e non dal Presidente del Gruppo PdL Brunetta¹¹⁷. Come già ricordato, la prassi vuole che la mozione di fiducia (in questo caso la risoluzione) sia sottoscritta da tutti i Capigruppo di maggioranza; la mancata sottoscrizione della stessa, a fronte di un voto comunque favorevole, invece è propria della formula dell’appoggio esterno¹¹⁸. Ciò che non è difficile intendere è che la frattura politica che ha rischiato di provocare una crisi di governo non è stata del tutto ricomposta.

In effetti, di lì a poco, il dissidio interno al PdL tra chi intende proseguire l’esperienza di governo e chi invece vuole rompere le larghe intese e collocarsi all’opposizione, si

¹¹⁵ Il precedente è riportata da L. ELIA, *Mozione di fiducia nei confronti di un Governo al quale la fiducia sia stata già accordata*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5/1960, p. 416-420. Nella seduta del 4 dicembre 1958, a seguito dell’approvazione a scrutinio segreto di un emendamento sul cui il Governo aveva espresso parere contrario, veniva presentata una mozione di “riconferma” della fiducia al governo Fanfani, sulla cui ammissibilità si sollevava un acceso dibattito. Il Presidente Leone, al momento di porre l’atto in votazione, qualificava come mozione di fiducia quello che in realtà si era trasformato in ordine del giorno su cui lo stesso Presidente del Consiglio Fanfani aveva posto la questione di fiducia.

¹¹⁶ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, op. cit.

¹¹⁷ Al Senato, in maniera altrettanto inconsueta, la risoluzione n. 2 dei Sen. Zeller e altri viene sottoscritta in ordine sparso da diversi senatori di maggioranza, ed in particolare da autorevoli rappresentanti del PdL (tra i quali il Capogruppo Sacconi).

¹¹⁸ Tra i precedenti casi di appoggio esterno si ricorda il sostegno del Gruppo Rifondazione Comunista al Governo Prodi I nel 1996. Anche in quella circostanza la mozione di fiducia è stata sottoscritta dai Capigruppo di tutte le forze di maggioranza ma non da quello di RC.

manifesta attraverso una scissione in due gruppi parlamentari: Forza Italia e Nuovo Centro Destra. Quest'ultimo, guidato dal Ministro dell'Interno Alfano e comprendente tutti i membri di governo in quota PdL, è in grado di garantire in entrambe le Camere il sufficiente sostegno per la prosecuzione dell'azione di Governo. Il 26 novembre 2013, in occasione della questione di fiducia posta dal Governo al Senato sul maxiemendamento che integra le modifiche apportate dalla Commissione Bilancio alla legge di stabilità 2014, si consuma lo strappo ed il conseguente passaggio del gruppo di Forza Italia all'opposizione. Il Governo mantiene la fiducia da parte del Parlamento senza neppure che si sia reso necessario un rimpasto; il Presidente del Consiglio non è tenuto, nemmeno formalmente, alle dimissioni. Tuttavia di fronte ad una variazione così significativa della formula politica della maggioranza di governo, la prassi parlamentare, oltretutto la logica politica, impongono una verifica del vincolo fiduciario. Per la seconda volta in pochi mesi, l'11 dicembre 2013 il Presidente del Consiglio riferisce alle Camere per ottenere il voto di fiducia sulle risoluzioni presentate dalla maggioranza in seguito alle comunicazioni del Governo¹¹⁹. In questo caso, a differenza del precedente, il rischio che il procedimento si traduca in una parlamentarizzazione della crisi non sussiste, in quanto il sostegno da parte del gruppo di NCD è fuori discussione in quanto elemento costitutivo della stessa forza politica. Tuttavia è lecito domandarsi se a fronte di un così radicale variazione della composizione della maggioranza di Governo, tanto da prefigurare la possibilità che il Governo, archiviate la fase delle "larghe intese" possa proseguire con la propria azione per l'intera legislatura, non sia necessario o quantomeno opportuno, rassegnare le dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica e in alternativa essere rimandati alle Camere o dare vita, dal principio, ad un Governo *bis*.

A questo proposito devono essere considerati alcuni elementi dirimenti. Il primo è che alla variazione della compagine di maggioranza non è seguita una variazione della compagine ministeriale¹²⁰. Infatti la composizione del Governo risulta praticamente immutata nonostante il passaggio di FI all'opposizione. Il secondo elemento è

¹¹⁹ Si tratta delle risoluzioni On. Speranza ed altri n. 6-00041, approvata con 379 voti favorevoli, 212 contrari e 2 astenuti nella seduta dell'11 dicembre 2013 e Sen. Zanda ed altri n. 1 approvata con 173 voti favorevoli e 127 contrari nella seduta dell'11 dicembre 2013.

¹²⁰ L'intera delegazione di governo del PdL, composta da 5 Ministri tra cui il Vice Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Alfano, 1 Viceministro e 8 Sottosegretari, con l'esclusione del Sottosegretario On. Biancofiore, aderisce alla forza politica Nuovo Centro Destra mantenendo così il proprio incarico di governo.

rappresentato dal fatto che non si è verificata una sostituzione di forze politiche all'interno della maggioranza, quanto più la fuoriuscita di una parte considerevole del PdL dalla maggioranza, soggetto politico che scompare e del quale non sarebbe facile riscontrare una volontà univoca espressa da organismi dirigenti. I precedenti confermano che a queste condizioni, ovvero in presenza di un Governo mai sfiduciato e che può contare sul voto di una maggioranza certa in entrambi i rami del Parlamento, può ritenersi adeguato e legittimo il procedimento di conferma della fiducia attraverso l'approvazione della questione di fiducia posta sulle risoluzioni presentate nell'ambito della seduta per le comunicazioni del Governo.

2.2 La posizione della questione di fiducia nei procedimenti legislativi

La questione di fiducia rappresenta senza dubbio l'atto dei procedimenti fiduciari più rilevante nello studio delle prassi parlamentari sia perché si tratta dello strumento a cui si fa ricorso più frequentemente sia per la flessibilità che lo caratterizza e che lo rende un mezzo idoneo a perseguire finalità assai eterogenee tra loro. Come è noto, a proposito di tale istituto non vi è traccia nel dettato costituzionale, anche se si può notare come esso, in buona sostanza, costituisca una eccezione alla regola generale secondo la quale *“Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni”* (art. 94, co. 4, Cost.). In effetti con la questione di fiducia viene rappresentata propriamente la volontà del Governo di mettere in relazione, non solo dal punto di vista politico ma anche da quello giuridico (in caso di reiezione della questione di fiducia il Governo è infatti obbligato a dimettersi), la propria permanenza in carica all'approvazione di un determinato provvedimento, non necessariamente legislativo. Ma certamente è con riguardo a quest'ultimo che la questione di fiducia produce gli effetti procedurali più significativi. Data per assodata la piena legittimazione del Governo a determinare i contenuti essenziali del proprio indirizzo politico fino al punto di dichiararli irrinunciabili e immodificabili, facendo valere il vincolo fiduciario, non va sottovalutato l'impatto che con la posizione della questione di fiducia si determina sul procedimento legislativo così come delineato dal dettato costituzionale. Infatti, sulla base di una

consolidata consuetudine costituzionale¹²¹, prima ancora dell'introduzione di una seppur minimale disciplina regolamentare di questo strumento, la questione di fiducia determina tre rilevanti conseguenze procedurali: il voto palese per appello nominale (da cui deriva la necessità di un coordinamento con la disciplina del voto segreto), la priorità della votazione stessa rispetto a quelle logicamente precedenti, l'impossibilità di modificare l'oggetto e di procedere alla votazione per parti separate¹²².

L'analisi, non solo quantitativa, della prassi applicativa della questione di fiducia nella XVII Legislatura consente di verificare l'evoluzione dell'istituto sul piano della conformità alle norme regolamentari e, ancor di più, su quello della definizione in concreto dei rapporti tra Parlamento e Governo. Se si escludono le questioni di fiducia poste sulle risoluzioni di maggioranza sulle comunicazioni del Governo, le quali (come si è detto nel paragrafo precedente), rispondono all'esigenza di rinnovare il vincolo fiduciario, si nota come tale istituto venga applicato in via esclusiva per i procedimenti legislativi, non rilevandosi l'applicazione di tale strumento nell'ambito di procedimenti di indirizzo quali la discussione di mozioni e ordini del giorno.

Tab.1 La posizione della questione di fiducia alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica nella XVII Legislatura.

	<i>Camera dei deputati</i>	<i>Senato della Repubblica</i>	<i>Totale</i>
<i>Governo Letta</i>	7	2	9
<i>Governo Renzi</i>	30	38	68
<i>Governo Gentiloni**</i>	2	3	5
<i>XVII Legislatura</i>	39	43	81

* tra parentesi si riportano i procedimenti non legislativi (risoluzioni) su cui è stata posta la fiducia.

** I dati relativi al Governo Gentiloni si riferiscono ai primi 4 mesi e sono aggiornati al 31 marzo 2016.

¹²¹ Cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione, in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6, 1969, p. 39 e ss. e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996.

¹²² Tali aspetti procedurali sono stati parzialmente codificate nei regolamenti parlamentari: nel 1971 alla Camera (art. 116, R.C.) e nel 1988 al Senato (art. 161, co. 4, R.S.)

Nel corso della legislatura il Governo ha posto la questione di fiducia alla Camera dei Deputati in 39 occasioni, mentre al Senato, dove la maggioranza con la fine delle “large intese”, è sempre stata numericamente risicata, la stessa è stata posta 43 volte nello stesso periodo. La prima considerazione appare scontata: se da una lato ad una maggiore instabilità politica, anche solo dal punto di vista numerico in uno dei due rami del Parlamento (nella fattispecie al Senato), corrisponde un uso più frequente della questione di fiducia al fine di “serrare i ranghi” della maggioranza “blindando” l’approvazione del provvedimento ed evitando che una qualche votazione si concluda con un esito contrario a quello espresso attraverso il parere del Governo, dall’altro si deve considerare che il Regolamento della Camera lascia più spazio a pratiche ostruzionistiche (soprattutto, come si è visto, nei procedimenti di conversione dei decreti-legge) che possono essere neutralizzate con la questione di fiducia.

Nello specifico le disposizioni regolamentari introdotte con la riforma del 1971 disciplina con maggiore dettaglio gli aspetti procedurali legati alla questione di fiducia: l’ambito di applicazione più ristretto rispetto a quello del Senato (art. 116, co. 4, R.C.), la modalità di votazione per appello nominale e la sospensione di ventiquattrore dei lavori prima della votazione stessa¹²³ (art. 116, co. 3, R.C.), ma soprattutto la previsione che, a differenza di quanto accade al Senato, nel caso il progetto di legge al quale la questione di fiducia si riferisce, consista in solo articolo, la sua approvazione non produce l’“assorbimento” del voto finale sul provvedimento. Secondo questa discutibile previsione, propria esclusivamente del procedimento alla Camera dei deputati, si potrebbe giungere al “paradosso” di una contestuale approvazione della questione di fiducia e respingimento del provvedimento oggetto della stessa questione. Da ultimo, in riferimento agli effetti della fiducia sulla prosecuzione della discussione e sull’ordine delle votazioni si segnala la celebre decisione Presidenziale risalente alla VIII Legislatura nota come “*lodo Iotti*” con la quale da allora si consente¹²⁴ a ciascun deputato di

¹²³ La previsione di una sospensione obbligatoria dei lavori della Camera per ventiquattro ore è finalizzata chiaramente a disincentivare l’utilizzo o l’abuso del ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo. È bene precisare che a tale regola si può derogare (anche parzialmente stabilendo una interruzione più limitata per ragioni di organizzazione dei lavori”) con il consenso di tutti i Gruppi. Nella XVII Legislatura in 9 occasioni la Conferenza dei Capigruppo che si riunisce subito dopo la posizione della fiducia ha deliberato l’unanimità una deroga in tal senso.

¹²⁴ Nella XVII Legislatura il “lodo Iotti” è stato applicato nell’ambito dell’approvazione della legge elettorale (seduta del 28 aprile 2015). In tale circostanza alcuni gruppi hanno inteso avvalersi della facoltà di illustrare gli emendamenti in seguito alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, senza peraltro che ciò comportasse uno slittamento del voto di fiducia.

procedere nell'illustrazione dell'ordine del giorno presentato sull'articolo oggetto della questione di fiducia, derogando (o, se si vuole, contravvenendo) a quanto previsto dall'art. 116, co. 1, R.C., nella parte in cui si afferma che “*non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilite dal Regolamento*”¹²⁵.

Venendo all'analisi della prassi alla sola Camera dei Deputati nella XVII Legislatura si nota che per ben 33 volte su 35, la fiducia è stata posta dal Governo su disegni di legge di propria iniziativa, per 30 di questi si tratta di disegni di legge di conversione di decreti-legge ai quali si aggiungono le leggi di stabilità 2014 e 2015 e la legge di bilancio 2016. In due soli casi la questione di fiducia ha riguardato proposte di legge di iniziativa parlamentare: la legge elettorale (per la quale la fiducia è stata posta nella seduta del 28 aprile 2015 sugli articoli 1, 2, 4, così come modificati dal Senato), e la legge sulle unioni civili (la fiducia è stata posta nella seduta del 10 maggio 2016 sull'articolo unico identico a quello approvato in prima lettura al Senato).

Tab.2 La posizione della questione di fiducia alla Camera nella XVII Legislatura (procedimenti legislativi).

	<i>D.d.l. di conversione di decreti-legge</i>	<i>Leggi di stabilità/bilancio</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale*</i>
<i>Governo Letta</i>	6	1	/	7 (0,7)
<i>Governo Renzi</i>	22	2	2	26 (0,8)
<i>Governo Gentiloni**</i>	2	/	/	2 (0,5)
<i>XVII Legislatura</i>	30	3	2	35 (0,7)

* *tra parentesi si riporta la media mensile di questioni di fiducia poste.*

** *I dati relativi al Governo Gentiloni si riferiscono ai primi 4 mesi e sono aggiornati al 31 marzo 2016.*

Nella stragrande maggioranza dei casi, nel corso dei procedimenti di conversione dei decreti-legge la fiducia viene posta per assicurare l'approvazione definitiva del provvedimento entro il termine costituzionale dei sessanta giorni. Le esigenze che possono essere soddisfatte dalla questione di fiducia sull'articolo unico che caratterizza

¹²⁵ Secondo A. MANZELLA, *Il parlamento*, op. cit. con la decisione della Presidente Iotti si è riconosciuto il carattere autonomo e speciale dell'*iter* generato dalla posizione della questione di fiducia.

la legge di conversione dei decreti sono almeno due: la prima, quella di piegare l'ostruzionismo delle opposizioni, che spesso viene posta in essere in relazione alla impossibilità di prevedere il contingentamento dei tempi per tale procedimento¹²⁶; la seconda, quella di evitare che proposte emendative, anche e soprattutto di iniziativa di Gruppi o di singoli deputati di maggioranza, sostanzialmente estranee alla materia oggetto del decreto, vengano impropriamente inserite nel provvedimento, approfittando della "corsia preferenziale" del procedimento di conversione. L'approvazione della questione di fiducia, in maniera assai efficace quando si tratta come per i disegni di legge di conversione di un unico articolo, consente infatti la decadenza di tutti gli emendamenti presentati, riducendo così gli spazi per le pratiche di *filibustering* delle opposizioni e allo stesso tempo consente di consolidare il testo già approvato dal ramo del Parlamento in cui è principiato l'*iter* di conversione. Sull'evoluzione della prassi dei procedimenti di conversione dei decreti-legge e della funzione svolta in tale contesto dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo si tornerà in seguito.

2.3 L'applicabilità della questione di fiducia alla legge elettorale

Come si è visto la questione di fiducia si caratterizza per la sua natura essenzialmente politica, oltre che per il ruolo cruciale che riveste nella definizione della forma di governo in concreto, tanto da renderne difficile l'inquadramento normativo. L'assenza di disciplina costituzionale è solo in parte colmata dai Regolamenti parlamentari che, a partire dal 1971, hanno codificato e integrato le prassi applicative di un istituto di origine consuetudinaria¹²⁷.

L'art. 116, co. 4 del Regolamento della Camera delimita l'ambito di applicazione di tale istituto esplicitando alcuni casi di esclusione: proposte di inchieste parlamentare, modificazioni regolamentari, procedimenti di autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali e sanzioni disciplinari e in generale quanto attiene "*alle condizioni di funzionamento interno della Camera*". Si tratta in effetti di una elementare

¹²⁶ Cfr. S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2-4, Milano, 1980, p. 585-616

¹²⁷ La disciplina in sede regolamentare dell'istituto della questione di fiducia risale al 1971, con l'introduzione dell'art. 116 del Regolamento della Camera e, in misura più limitata, al 1988 con l'introduzione dell'art. 161, co. 4, del Regolamento del Senato.

(e minimale) riserva di competenza parlamentare che viene sottratta ad un intervento così invasivo da parte del Governo come la questione di fiducia.

Ben più indefinito e potenzialmente esteso risulta invece il secondo generale ambito di esclusione previsto dallo stesso comma, che riguarda “*tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto*” (art. 116, co. 4 R.C.). L’applicazione di tale ultima disposizione, che mette in relazione la possibilità di porre la questione di fiducia alla segretabilità di un determinato provvedimento, ha creato non pochi problemi interpretativi, in particolar modo a partire dall’intervenuta riforma del voto segreto.

La legge elettorale ad esempio (e per legge elettorale si deve intendere non solo ma soprattutto quella che disciplina l’elezione delle due Camere), risulta a pieno titolo tra le materie sulle quali le votazioni “*sono effettuate a scrutinio segreto*” (art. 49, co. 1 R.C. da notare l’indicativo deontico del verbo essere utilizzato nella disposizione regolamentare), sempre che ne sia fatta richiesta¹²⁸.

Nella XVII Legislatura la questione si è posta in relazione alla decisione da parte del Governo di porre la questione di fiducia sulla legge elettorale, il c.d. *Italicum*, in seconda lettura alla Camera, peraltro nell’ambito di un complessivo procedimento legislativo non privo di anomalie¹²⁹.

Il dibattito che accompagna l’esame del disegno di legge da parte della Camera mette in evidenza le ragioni per le quali il Governo ritiene di dover forzare la mano; gli emendamenti presentati in Assemblea sono infatti “solo” 155, le forze d’opposizione non hanno posto in essere alcuna pratica ostruzionistica ma si sono limitate a preannunciare la richiesta di voto segreto su alcuni di questi emendamenti e sulle questioni pregiudiziali¹³⁰. All’interno della compagine di maggioranza e dello stesso partito di maggioranza relativa non mancano le contrarietà nel merito della nuova legge elettorale, tradotte in proposte emendative presentate in Aula e prima ancora nella sostituzione di

¹²⁸ Dell’interpretazione prevalentemente restrittiva dell’art. 49, co. 1 R.C. si è detto diffusamente in questa sede al Capitolo I, paragrafo 4.

¹²⁹ Per una ricostruzione completa dell’*iter legis* della nuova legge elettorale cfr. D. CASANOVA, *Il Procedimento legislativo di approvazione dell’Italicum e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, luglio 2015 e N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, 2016.

¹³⁰ Nella seduta del 27 aprile vengono respinte, nonostante lo scrutinio segreto, le questioni pregiudiziali di costituzionalità (209 favorevoli, 384 contrari) e di merito (208 favorevoli, 385 contrari) presentate separatamente dai gruppi di opposizione e votate congiuntamente.

dieci componenti del Partito Democratico in I commissione per l'esame del provvedimento in sede referente¹³¹. L'obiettivo non è quindi quello di comprimere tempi e spazi di discussione per superare le resistenze delle opposizioni, quanto piuttosto quello di "blindare" il testo dalle possibili "imboscate" dello scrutinio segreto e allo stesso tempo serrare i ranghi della maggioranza parlamentare. A più riprese i rappresentanti del Governo e della maggioranza invocano senza esito un patto tra le forze politiche per ottenere la rinuncia alle richieste di voto segreto in cambio della rinuncia alla questione di fiducia¹³².

Saltata ogni mediazione politica, la scelta di porre la fiducia sugli art. 1, 2 e 4 del disegno di legge elettorale¹³³, ventilata con largo anticipo nelle settimane e nei giorni precedenti, viene annunciata in Aula nella seduta del 28 aprile. Le reazioni sul piano politico non mancano, ma non costituiscono l'oggetto di questo studio¹³⁴. Solo in due occasioni si è verificata una simile "forzatura" da parte del Governo nei confronti del Parlamento (la prima in occasione dell'approvazione della legge Acerbo nel 1923)¹³⁵, una sola volta in epoca repubblicana (per la c.d. "legge truffa" nel 1953)¹³⁶ e ben prima che la questione di fiducia venisse disciplinata e limitata dal Regolamento della Camera.

Le opposizioni, appellandosi al combinato disposto art. 116, co. 4 e art. 49 co. 1 del Regolamento della Camera, chiedono alla Presidenza di non ammettere la questione di fiducia, ottenendo un riscontro fermo e negativo sulla base di alcuni precedenti dello

¹³¹ Per quanto riguarda la legittimità di tale pratica si veda S. CURERRI, *Le sostituzioni di Renzi sono legittime. Chi grida allo scandalo non conosce la Costituzione*, in www.huffingtonpost.it, 22 aprile 2015. Per ciò che attiene alla portata politica di tale scelta, è sufficiente segnalare che la sostituzione dei dieci componenti del PD in I Commissione è stata preceduta dalle dimissioni del Presidente del gruppo, On. Speranza.

¹³² La correlazione politica (e non anche regolamentare) tra voto segreto e ricorso alla fiducia si affaccia nel dibattito politico di quelle settimane V. C. BERTINI, *Il premier pronto alla fiducia: "Niente ricatti sul voto segreto"*, in *La Stampa*, 31 marzo 2015; il vero e proprio appello alla rinuncia al voto segreto si può far risalire alle dichiarazioni, riportate da tutti gli organi di stampa, del Ministro per le Riforme On. Boschi del 22 aprile 2015.

¹³³ Per l'art. 3, rimasto immutato nel passaggio al Senato, non si è resa necessaria una nuova approvazione da parte della Camera, secondo il principio della doppia conforme ex art. 70, co. 2 del Regolamento della Camera. Le tre distinte questioni di fiducia vengono approvate con i seguenti risultati: art. 1 (352 favorevoli, 207 contrari); art. 2 (350 favorevoli, 193 contrari); art. 4 (342 favorevoli, 15 contrari) per la protesta delle opposizioni, come risulta dai resoconti delle sedute del 29 e del 30 aprile 2015.

¹³⁴ In questa sede è sufficiente segnalare la scelta di non rispondere all'appello nominale sulla questione di fiducia da parte di trentotto deputati del Partito Democratico tra i quali il capogruppo dimissionario On. Speranza, due ex segretari nazionali On. Bersani e On. Epifani, e l'ex Presidente del Consiglio On. Letta.

¹³⁵ Per una ricostruzione dettagliata dell'iter di approvazione della legge Acerbo segnaliamo I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare: la rappresentanza politica dal XIX secolo alla legge Acerbo*, Soveria Mannelli (CZ), 2004.

¹³⁶ Per una ricostruzione accurata dell'iter di approvazione in chiave storica della c.d. legge truffa segnaliamo M. S. PIRETTI, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003.

stesso segno che portano a ritenere di non dover nemmeno convocare la Giunta per il Regolamento¹³⁷.

Il primo di questi precedenti risale al 1990, ed oltre ad essere riferimento per quelli successivi, è in assoluto quello maggiormente assimilabile alla questione in esame. Nella seduta del 24 gennaio 1990 infatti, la Presidente Iotti ritenne ammissibile la questione di fiducia sull'art. 4 del disegno di legge (2924) in materia di ordinamento delle autonomie locali che disciplinava la formazione degli Statuti ma sul quale vertevano diversi emendamenti volti a introdurre disposizioni per le elezioni amministrative, aderendo ad una interpretazione strettamente letterale dell'art. 116, co. 4 R.C. nella parte in cui esclude la posizione della questione di fiducia per tutti gli argomenti per i quali il Regolamento "prescrive" il voto segreto, riconoscendo tale fattispecie come applicabile ai soli casi in cui il Regolamento (così come riformato nel 1988)¹³⁸ prevede d'ufficio il voto segreto come modalità di votazione e non anche quando ciò debba essere richiesto da un determinato numero di deputati. Tale tesi, fondata sull'interpretazione letterale (e restrittiva) dell'art. 116 co. 4 R.C., ed in particolare sulla portata imperativa del termine "prescrive", ha riscosso il consenso prevalente ma non unanime da parte della dottrina.¹³⁹

Il dibattito sviluppatosi nel corso della stessa seduta metteva in luce i punti essenziali della questione interpretativa che ancora oggi si pone¹⁴⁰. Il primo punto attiene al significato da attribuire al termine "prescritto" riferito al voto segreto. Infatti, nonostante risulti evidente che l'art. 49 R.C. definisce due diverse categorie di provvedimenti per le

¹³⁷ Come si può ricostruire dal resoconto stenografico della seduta del 28 aprile 2015, la Presidente ritiene di respingere la richiesta dell'On. La Russa di convocazione della Giunta per il Regolamento per l'insussistenza di dubbi interpretativi. A questo riguardo e non solo si è parlato di "scarso coinvolgimento" della Giunta in L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di) *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, op. cit.

¹³⁸ Per una ricostruzione degli aspetti cruciali della riforma regolamentare in questione, a sostegno della interpretazione fornita dalla Presidente Iotti cfr. S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n.1* (1990), p. 151-172.

¹³⁹ Cfr. C. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, in *Nuovi studi politici* n. 4 /2000, p. 87-149; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, op. cit., p. 231-265. *Contra* cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento* (3° ed.), Bologna, 2003.

¹⁴⁰ Il resoconto stenografico della stessa seduta riproduce un dotto dibattito sulla questione. Da segnalare con particolare riguardo gli interventi a favore dell'interpretazione presidenziale degli Onn. Pazzaglia e Gitti e *contra* degli Onn. Violante, Bassanini e Rutelli. La Presidente Iotti concludeva il dibattito in questione: "Permettetemi però di dire che, finché il regolamento è questo, anche se posso comprendere e in una certa misura condividere le preoccupazioni che sono state manifestate da molte parti (...) vale l'antico principio *dura lex, sed lex*, al quale non possono esservi eccezioni".

quali è ammesso lo scrutinio segreto (la prima per la quale non è necessaria alcuna richiesta e si procede quindi d'ufficio, la seconda invece per cui si rende necessaria la richiesta di un determinato numero di deputati), si può sostenere che per entrambe le modalità di votazione vi sia una prescrizione regolamentare, nel primo caso automatica, nel secondo su richiesta, dato che non è riconosciuta alla Presidenza alcuna discrezionalità nel concedere o meno la modalità di voto richiesta; a questo proposito non convince del tutto la definizione di voto segreto obbligatorio (quando automatico) e voto segreto facoltativo (quando deve essere richiesto), proposta da parte della dottrina¹⁴¹.

Il secondo argomento è di carattere logico-sistematico. Infatti aderendo all'interpretazione restrittiva proposta dalla Presidente Iotti, risulta svuotata di ogni significato l'indicazione conclusiva dell'art. 116, co. 4 R.C. (che esclude la questione di fiducia "*su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto*"), in quanto gli stessi atti per i quali il Regolamento prevede lo scrutinio segreto come automatismo (ovvero le sole "*votazioni riguardanti le persone*") sono riportati nella prima parte dello stesso art. 116 co. 4 R.C. come casi espliciti di esclusione ("*autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari*"). Contrariamente al "*principio dell'economia dei mezzi giuridici*"¹⁴², risulta così svuotata di ogni portata normativa la disposizione regolamentare che mette in relazione divieto di porre la questione fiducia e la segretabilità del voto.

Dal punto di vista logico, infine, non può sfuggire che in questo modo la questione di fiducia (che prevede il voto per appello nominale) rappresenta un formidabile strumento di neutralizzazione di ogni richiesta di voto segreto, travolgendo quanto previsto dall'art. 49 del Regolamento.

Nel bilanciamento così operato tra la tutela della libertà di voto del singolo parlamentare, che si estrinseca attraverso lo scrutinio segreto, e il pieno riconoscimento del ruolo di impulso direttivo da parte del Governo nei confronti del Parlamento, il primo elemento si trova ad essere quasi integralmente sacrificato. Va infatti considerato che, alla Camera, l'approvazione della questione di fiducia, essendo riferibile al singolo articolo e non anche all'intero provvedimento (a differenza di quanto accade al Senato),

¹⁴¹ A sostegno di questa tesi S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2015. *Contra* M. VILLONE, *L'ossimoro della fiducia segreta, Il Manifesto*, 15 aprile 2015.

¹⁴² Il richiamo a tale principio fu effettuato dall'On. Violante nel corso della seduta già citata del 24 febbraio 1990.

non comporta la contestuale ed automatica approvazione del provvedimento (anche nel caso di articolo unico)¹⁴³, e di conseguenza il voto finale può essere effettuato attraverso lo scrutinio segreto nei limiti dell'interpretazione dell'art. 49 affermatasi nella prassi¹⁴⁴.

Non vi è dubbio quindi che la decisione della Presidente Boldrini di rendere ammissibile la questione di fiducia sul disegno di legge che disciplina l'elezione della Camera dei Deputati, per quanto discutibile¹⁴⁵, si collochi nel solco tracciato dal precedente del 1990 e successivamente confermato per altre tipologie di provvedimenti¹⁴⁶. Tuttavia si può rilevare che tali precedenti, a partire da quello del 1990 più lontano nel tempo ma più vicino negli elementi che lo caratterizzano, non siano perfettamente sovrapponibili al caso dell'“*Italicum*”, in quanto i singoli articoli e i rispettivi provvedimenti sui quali veniva posta la questione di fiducia non si presentavano in sé come materie segretabili. Le richieste di voto segreto che venivano avanzate riguardavano infatti proposte emendative destinate a decadere in seguito all'approvazione della fiducia, e non anche il voto finale sul singolo articolo. Di fronte a simili circostanze appare chiaro che la presentazione (magari strumentale) di uno o più emendamenti “segretabili” su un determinato articolo non possa essere considerata sufficiente per inibire la facoltà del Governo di porre la questione di fiducia, almeno in potenza, ben oltre i limiti regolamentari. Per queste ragioni appare legittimo interrogarsi se, in un caso come quello in esame, questo sì per la verità innovativo rispetto alla prassi (la questione di fiducia dal 1953 in poi non è mai stata posta su disegni di legge costituzionale o elettorale, per l'elezione delle Camere)¹⁴⁷, la Presidenza potesse “discostarsi” dai precedenti

¹⁴³ Il meccanismo della “doppia votazione” è stato oggetto di critiche e considerato da alcuni un vero e proprio *monstrum* giuridico, in contrasto con il principio del *ne bis in idem* cfr. S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, op. cit., p. 167.

¹⁴⁴ A questo proposito è opportuno ricordare il rilievo che assume il carattere “prevalente” della materia segretabile nell'ambito dell'intero provvedimento (v. Capitolo II, par. 4). Nel caso del c.d. *Italicum* la votazione finale si è svolta nella seduta del 4 maggio 2015 con l'approvazione definitiva avvenuta con 334 voti favorevoli, 61 contrari e 4 astenuti.

¹⁴⁵ Tra le critiche segnaliamo M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2015 e G. AZZARITI, *Il passo falso della presidente Boldrini, Il Manifesto*, 1 maggio 2015.

¹⁴⁶ I precedenti ricordati dalla Presidente Boldrini riguardano l'ammissibilità della questione di fiducia nell'ambito dell'approvazione di provvedimenti in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario (seduta del 29 giugno 2004), in materia ambientale (seduta del 24 novembre 2004), in materia di pubblica sicurezza (seduta del 12 maggio 2009).

¹⁴⁷ Di vera e propria prassi formatasi dal 1953 in poi, nel senso di un *self-restraint* del Governo dal porre la questione di fiducia sulla legge elettorale, parla A. PACE, *Quei dubbi sulla fiducia, la Repubblica*, 3 maggio 2015.

attraverso la tecnica del *distinguishing*¹⁴⁸, e adottare una diversa interpretazione del combinato disposto degli artt. 116, co. 4, e 49, co. 1, del Regolamento della Camera.

Di certo, anche in questo caso, il mancato coordinamento tra disposizioni regolamentari introdotte o modificate in epoche successive (art. 116 introdotto nel 1971 e art. 49 modificato nel 1988), ha determinato e continua a determinare notevoli difficoltà interpretative, come peraltro già rilevato dalla Giunta per il Regolamento a pochi mesi di distanza dalla riforma delle modalità di voto¹⁴⁹.

A questo proposito la Presidente Boldrini, replicando alle polemiche suscitate, anche nel dibattito pubblico, dai fatti qui ricostruiti, ha puntualizzato che nella proposta di modifica del Regolamento della Camera oggetto dei lavori della Giunta *“la nuova formulazione dell’articolo 116 prevede espressamente che «la questione di fiducia non può essere posta su progetti di legge costituzionale o elettorale»*¹⁵⁰.

La necessità di procedere, attraverso una modifica regolamentare, ad una più puntuale disciplina della questione di fiducia, sia per quanto riguarda il coordinamento con quella relativa alle modalità di voto, sia per addivenire ad una definizione sufficientemente inequivoca dei casi di esclusione di tale istituto, appare evidente. Continuare a consentire che, in via interpretativa, su materie di rilievo costituzionale la previsione dello scrutinio segreto venga elusa dal ricorso alla questione di fiducia, significherebbe far prevalere oltre misura l’indirizzo politico del Governo sulla libertà di voto del parlamentare.

2.4 Le mozioni di sfiducia individuali e gli atti di indirizzo “revocatori” per i sottosegretari

Le mozioni di sfiducia individuali rappresentano un istituto del diritto parlamentare originato da una consuetudine costituzionale, affermatasi a partire dal parere fornito dalla Giunta per il Regolamento del Senato il 9 marzo 1984 quando, per la prima volta, e

¹⁴⁸ Tale tecnica sul precedente utilizzata nei sistemi di *common law* consente di riconoscere la peculiarità della decisione precedente e di farne derivare un autonomo principio di diritto. Per approfondire la fruibilità delle tecniche sul precedente di derivazione anglosassone nell’ambito del diritto parlamentare si rimanda a R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare, politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, p. 293 e ss.

¹⁴⁹ Così si concludeva la Giunta per il Regolamento, nella seduta dell’8 febbraio 1989: *“La Giunta conviene infine unanimemente sull’opportunità di procedere ad un riesame dell’intera disciplina posta dall’articolo 116...”*.

¹⁵⁰ Così la Presidente Boldrini nella lettera a *la Repubblica*, del 30 aprile 2015.

contrariamente all'opinione di larga e autorevole parte della dottrina¹⁵¹, fu ritenuta ammissibile una mozione di sfiducia rivolta nei confronti di un singolo Ministro e non già dell'intero Governo¹⁵².

Tale innovazione fu tempestivamente recepita nel Regolamento della Camera, che con la modifica del 7 maggio 1986¹⁵³ vide l'introduzione di una disciplina minima dell'istituto (attraverso due commi aggiuntivi) in calce a quanto previsto dai primi due commi dell'art. 115 R.C. per la mozione di sfiducia, alla quale viene così assimilato per quanto riguarda gli aspetti procedurali: presentazione da parte di almeno un decimo dei componenti, obbligo di motivazione, voto palese per appello nominale non prima di tre giorni dalla presentazione (art. 115 co. 1 R.C.)¹⁵⁴.

La prassi applicativa di tale istituto si è sviluppata progressivamente secondo due linee di tendenza. La prima, quella volta a moltiplicare i tentativi da parte delle opposizioni di censurare singoli ministri per responsabilità politiche riferibili ad atti dei loro ministeri (compiuti od omessi), oppure ancora per fatti più o meno giuridicamente rilevanti emersi nell'ambito di indagini giudiziarie, perseguendo collateralmente il fine di indebolire l'intera compagine governativa favorendo la conflittualità interna tra le diverse componenti della maggioranza.

La seconda tendenza, registratasi in maniera costante, con una sola eccezione, il "caso Mancuso"¹⁵⁵, è quella che ha portato (quando non è intervenuta una soluzione politica

¹⁵¹ Fra gli altri L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 675 e ss. e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed, Padova, 1975, hanno sostenuto l'inammissibilità di tale istituto a tutela del carattere unitario del vincolo di fiducia esistente tra ciascuna Camera e il Governo come organo a carattere collegiale.

¹⁵² In realtà, la prassi alla Camera dei deputati, presenta alcuni precedenti "atipici". Si tratta di atti di indirizzo (peraltro sempre respinti) aventi ad oggetto un invito al Ministro a dimettersi oppure una richiesta di diversa direzione dei singoli ministeri (sostanzialmente una sostituzione). A questi "precedenti" fanno riferimento V. Di CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V° edizione, Milano, 2013, p. 797 (nota 18).

¹⁵³ Sull'introduzione dei commi 3 e 4 all'art. 115 del Regolamento della Camera si veda A. CASU, *Sfiducia individuale e regole del gioco*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, n. 8-10 (1986), p.19-22.

¹⁵⁴ La formula di rito con la quale si conclude la mozione di sfiducia è la seguente "per tutti i motivi esposti in premessa: visti gli articoli 94 della Costituzione e 115 del Regolamento della Camera dei deputati; esprime sfiducia al Ministro ... e lo impegna a rassegnare le dimissioni".

¹⁵⁵ Nelle sedute del 18 e 19 ottobre del 1995 al Senato veniva discussa e approvata (173 voti favorevoli, 3 contrari e 8 astenuti) la mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro della Giustizia Mancuso (Governo Dini), presentata dagli stessi Gruppi di maggioranza e motivata sulla base della scelta da parte del Guardasigilli di disporre ispezioni presso gli uffici giudiziari della procura milanese, nonostante gli indirizzi espressi in senso contrario dal Parlamento. In tale occasione il Governo si rimetteva all'Aula, non opponendosi alla mozione di sfiducia. Il Ministro Mancuso rifiutava di dimettersi e sollevava un conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale, la quale riconosceva la legittimità della sfiducia individuale (sent. n. 7/1996). Per un commento su tale "caso" largamente discusso in dottrina cfr. A.

prima del voto parlamentare) alla reiezione delle mozioni di sfiducia individuali grazie alla difesa del Ministro interessato posta in essere dalla maggioranza, o in maniera ancora più efficace dal Presidente del Consiglio¹⁵⁶.

La prassi della XVII Legislatura si colloca parzialmente nel solco di quanto registrato nelle passate legislature, con alcune peculiarità che meritano di essere rilevate. Alla Camera dei Deputati sono state presentate, nell'arco di poco più di tre anni, sei mozioni di sfiducia individuale nei confronti di Ministri dei Governi Letta e Renzi (considerando congiuntamente i diversi atti presentati separatamente dai gruppi di opposizioni).

In tre di queste occasioni, in stretta conformità alla prassi citata, la maggioranza parlamentare difende il Ministro messo in discussione, respingendo la mozione di sfiducia. Il Presidente del Consiglio *pro-tempore* manifesta pieno sostegno all'operato del Ministro, non senza che all'interno della maggioranza di governo emergano posizioni critiche o addirittura ostili, che tuttavia non si traducono nell'adesione (da parte di componenti politiche della maggioranza o di singoli deputati) alle mozioni presentate dai gruppi di opposizione. A questo riguardo si citano: a) la mozione di sfiducia presentata dal gruppo del M5S nei confronti del Ministro della Giustizia Cancellieri (Governo Letta), a causa di "*presunti atti di deviazione delle funzioni pubbliche*"¹⁵⁷ richiesti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, respinta dalla Camera nella seduta del 20 novembre 2013, per la quale non mancano fibrillazioni all'interno della maggioranza¹⁵⁸; b) la mozione di sfiducia presentata dal gruppo di SEL nei confronti del Ministro degli Interni Alfano (governo Renzi)¹⁵⁹, in seguito agli scontri avvenuti tra la Polizia e un folto gruppo di lavoratori nell'ambito di una manifestazione pacifica a Terni,

MANZELLA, *La sentenza costituzionale sul caso Mancuso: una decisione nel solco della tradizione parlamentare nazionale*, *Gazzetta giuridica* 4/1996, Milano, p. 2-5 e G. U. RESCIGNO, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 1996, p. 235-242.

¹⁵⁶ D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 632.

¹⁵⁷ Mozione di sfiducia On. Colletti e altri n. 1/00230, presentata in data 4 novembre 2013, respinta nella seduta del 20 novembre con 154 voti favorevoli, 405 contrari e 3 astenuti.

¹⁵⁸ Il 18 novembre 2013, il segretario *in pectore* del Partito Democratico Renzi in diretta televisiva dichiara di essere convinto della necessità di un passo indietro da parte del Ministro Cancellieri. Nelle stesse ore il Presidente del Consiglio Letta dichiara che "*la sfiducia al Ministro Cancellieri sarebbe una sfiducia al Governo*".

¹⁵⁹ Lo stesso Ministro Alfano è stato oggetto di una mozione di sfiducia presentata al Senato in seguito alla vicenda del sequestro sul territorio italiano della signora Alma Shalabayeva e della figlia da parte delle autorità kazake. La mozione veniva respinta, nella seduta del 19 luglio 2013, con 226 voti contrari, 55 favorevoli e 13 astenuti.

respinta dalla Camera nella seduta del 5 novembre 2014¹⁶⁰; c) la mozione di sfiducia presentata dal M5S nei confronti del Ministro per le Riforme Boschi (governo Renzi), in seguito alla c.d. vicenda “Banca Etruria” per *“il solo sospetto che, attraverso la sua funzione di governo, il ministro Boschi abbia potuto interagire ovvero influenzare l’intera compagine governativa al fine di perseguire interessi personali e familiari”*¹⁶¹, respinta dalla Camera il 18 dicembre 2015, nella prima seduta utile alla luce del termine minimo di tre giorni previsto dall’art. 115, co. 3, R.C.; d) la mozione di sfiducia presentata dal M5S nei confronti del Ministro per lo Sport Lotti (governo Gentiloni), in seguito al presunto coinvolgimento per rivelazione di segreto d’ufficio nelle indagini sul c.d. “caso Consip” dello stesso Ministro, poi ritirata alla Camera dei deputati per ottenere una celere calendarizzazione al Senato, dove viene respinta nella seduta del 15 marzo 2017.

Al contrario, nei rimanenti tre casi che si rilevano, l’esito della presentazione della mozione di sfiducia individuale da parte di gruppi dell’opposizione provoca, o contribuisce a provocare, le dimissioni da parte del ministro coinvolto, che vengono formalizzate prima che si giunga alla votazione e alla ipotetica approvazione delle mozioni presentate. In riferimento a questa seconda fattispecie citiamo: a) la mozione di sfiducia annunciata dal gruppo Lega Nord il 19 giugno 2013¹⁶², a poche settimane dall’insediamento, nei confronti del Ministro dello Sport Idem (Governo Letta), motivata dalle presunte irregolarità fiscali a suo carico emerse da inchieste giornalistiche e indagini giudiziarie, la cui discussione viene anticipata dalle dimissioni del Ministro in accordo con il Presidente del Consiglio¹⁶³; b) la mozione di sfiducia presentata dal gruppo M5S il 15 gennaio 2014¹⁶⁴, nei confronti del Ministro dell’Agricoltura De Girolamo (Governo Letta), motivata dal presunto coinvolgimento nella vicenda delle nomine all’Asl di Benevento al centro di un’indagine giudiziaria. Anche in questo caso la discussione della mozione viene anticipata, sebbene di pochi giorni, dalle dimissioni del Ministro che si sottrae dall’esito incerto di una votazione non essendo stata difesa se non dagli esponenti

¹⁶⁰ Mozione di sfiducia On. Scotto, Cecconi e altri n. 1-00652, presentata in data 30 ottobre 2014, respinta nella seduta del 5 novembre 2014 con 125 voti favorevoli e 367 contrari.

¹⁶¹ Mozione di sfiducia On. Crippa e altri n. 1-01082, presentata in data 14 dicembre 2015, respinta nella seduta del 18 novembre 2015 con 129 voti favorevoli e 373 contrari.

¹⁶² La mozione di sfiducia veniva in seguito presentata dai Presidenti di gruppo di M5S e Lega Nord al Senato e non alla Camera (come precedentemente annunciato), nella seduta del 24 giugno 2013, lo stesso giorno in cui il Ministro annuncia le proprie dimissioni.

¹⁶³ Come riportano le agenzie di stampa del 24 giugno 2013, il Ministro *“dopo un colloquio di un’ora a Palazzo Chigi con Enrico Letta, ha deciso di lasciare l’incarico”* (ANSA).

¹⁶⁴ Mozione di sfiducia On. D’Inca e altri n. 1/00314, presentata in data 15 gennaio 2015.

della sua stessa componente della maggioranza di Governo¹⁶⁵; c) la mozione di sfiducia presentata dai gruppi M5S e SEL il 17 marzo 2015, nei confronti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Lupi, motivata sulla base del coinvolgimento del già capo della Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture in una indagine giudiziaria con al centro un presunto “*articolato sistema corruttivo*”¹⁶⁶. In questo caso le dimissioni arrivano a pochi giorni dalla discussione della mozione di sfiducia, e si rileva non solo, come nel precedente caso, l’assenza di una difesa compatta da parte della compagine di maggioranza nei confronti del Ministro coinvolto, ma una vera e propria richiesta di dimissioni fatta trapelare a mezzo stampa da parte del Presidente del Consiglio, in assenza della quale il principale gruppo di maggioranza non avrebbe dato indicazioni ai propri deputati lasciando così “libertà di voto”¹⁶⁷.

Da questi episodi si possono ricavare alcuni elementi utili a ricostruire l’evoluzione della prassi applicativa dell’istituto della mozione di sfiducia individuale. Prima di tutto si può notare come vi sia una tendenza alla proliferazione, se non addirittura di inflazionamento dell’istituto, rispetto al recente passato, determinato dal tentativo di indebolire la tenuta della maggioranza di governo facendo leva non tanto su responsabilità politiche dei Ministri nell’ambito delle proprie funzioni (solo la mozione di sfiducia al Ministro Alfano rientra in questa categoria), quanto sul presunto coinvolgimento, più o meno diretto, degli stessi in vicende oggetto dell’attività di indagine della magistratura. La mozione di sfiducia viene così utilizzata più frequentemente per costringere alle dimissioni un membro del Governo a fronte di vicende che ne mettono in discussione i requisiti di onorabilità di fronte all’opinione pubblica, e non già per censurare l’indirizzo politico del ministero da questi guidato. Secondo poi, quando la maggioranza parlamentare e chi la guida, ovvero il Presidente del Consiglio, ritengono per l’infondatezza delle motivazioni che accompagnano la mozione

¹⁶⁵ Le dimissioni del Ministro De Girolamo vengono presentate al Presidente del Consiglio Letta nella serata del 26 gennaio 2014, dichiarando di non essere stata difesa dal Governo (ANSA). La Conferenza dei Presidenti di Gruppo del 23 gennaio 2014 aveva provveduto a “calendarizzare” per il 4 febbraio la discussione della mozione di sfiducia individuale. Si segnala che in data 13 gennaio 2014 alcuni deputati del PD della Commissione Agricoltura avevano presentato una interrogazione urgente (On. Anzaldi e altri) in cui facevano riferimento a “*l’intervento poco trasparente del Ministro*”, che lasciava intendere l’assenza totale di sostegno nei suoi confronti.

¹⁶⁶ Mozione di sfiducia On. Dadone e altri n. 1-00763, presentata in data 17 marzo 2015.

¹⁶⁷ F. BEI, *Caso Lupi, Renzi valuta la sfiducia: “Se non si dimette, lascerò libertà di voto”*, *la Repubblica*, 19 marzo 2014; nella serata il Ministro annuncia l’intenzione di dimettersi durante la registrazione della trasmissione televisiva “Porta a Porta”.

presentata dalle opposizioni, o per ragioni di *real politick* ovvero per salvaguardare la tenuta della coalizione di governo, confermano la prassi citata della reiezione delle mozioni di sfiducia individuali. Al contrario, l'omessa difesa da parte del Presidente del Consiglio e dei partiti alleati nei confronti di un Ministro (caso "De Girolamo"), o ancor di più l'esplicitazione dell'assenza di un impegno, da parte del principale partito della coalizione, ad impedire l'accoglimento della mozione da parte dell'Aula (caso "Lupi"), determinano le dimissioni pre-sfiducia del Ministro, come effetto della sola presentazione della mozione di sfiducia¹⁶⁸, in conformità, per analogia, alla prassi che caratterizza, nella storia della nostra forma di governo, le crisi di governo e la loro extraparlamentarizzazione¹⁶⁹. In questo ultimo caso, la coincidenza nella stessa persona dei ruoli di *leader* del partito di maggioranza relativa e di Presidente del Consiglio, determina una concentrazione di discrezionalità rispetto alla prosecuzione dell'incarico per il Ministro coinvolto assimilabile ad una sorta di potere di "revoca" attribuito al PdC. Un ministro che non viene difeso dal Presidente di Consiglio nonché *leader* del principale partito della maggioranza, è un ministro costretto a dimettersi (quindi in qualche misura "revocato") per evitare di essere sfiduciato dalle Camere.

La prassi parlamentare conosce una serie di ulteriori atti di indirizzo "*revocativi*"¹⁷⁰: si tratta di mozioni volte a revocare determinate deleghe a Ministri senza portafoglio¹⁷¹ o a Viceministri¹⁷², e soprattutto di mozioni volte a "sfiduciare" (*rectius* a provocare le dimissioni) di Sottosegretari e Viceministri. Tali atti non possono essere considerati delle vere e proprie mozioni di sfiducia individuali e possono essere meglio definiti come

¹⁶⁸ La distinzione tra effetti della presentazione ed effetti della votazione della mozione di sfiducia viene proposta da D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, op. cit. p. 635 e ss.

¹⁶⁹ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale: atti di un convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, Torino, 2001.

¹⁷⁰ Così vengono definiti in V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit., p. 801.

¹⁷¹ Tra i precedenti non così frequenti citiamo la mozione On. Di Pietro ed altri n. 1-00475, presentata nel corso della XVI Legislatura, al fine di impegnare il Governo "*a revocare immediatamente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 giugno 2008, contenente «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di semplificazione normativa» le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, delegate al senatore Roberto Calderoli, indicate all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), e g), nonché all'articolo 3, comma 1, lettere a) e c)*".

¹⁷² Tra i precedenti si veda la mozione Sen. Schifani ed altri n. 1-00103, presentata al Senato nel corso della XV Legislatura, per chiedere al Governo di "*revocare le deleghe assegnate al viceministro dell'Economia e delle finanze prof. Vincenzo Visco*".

“mozioni di censura”¹⁷³, non tipizzate dai regolamenti parlamentari e perciò sottoposte alla disciplina regolamentare ordinaria sul piano procedurale dei comuni atti di indirizzo, in particolare per ciò che attiene la presentazione e la modalità di votazione. Mentre per quanto riguarda i Ministri, come è noto, il dettato costituzionale non riconosce il potere di revoca né al Presidente della Repubblica né al Presidente del Consiglio, per i Sottosegretari e Viceministri si applica l’art. 10 della legge n. 400 del 1988, che ne disciplina la nomina attraverso un “*decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri*”, ovvero un atto revocabile. I Sottosegretari di Stato, a differenza dei Ministri, non essendo titolari di responsabilità politica nei confronti delle Camere (basti pensare che la loro nomina è successiva all’approvazione della mozione di fiducia e quindi al perfezionamento dell’iter di formazione del Governo), non sono sfiduciabili, ma al tempo stesso, come dimostra la prassi, sono revocabili attraverso la stessa procedura prevista per la loro nomina¹⁷⁴.

Anche l’esperienza della XVII Legislatura presenta una iniziativa parlamentare di censura nei confronti di un sottosegretario; segnatamente ci riferiamo alle mozioni presentate alla Camera dei deputati, nel giugno 2015, dai gruppi di opposizione M5S, SEL e Lega, in relazione alla permanenza in carica del Sottosegretario all’Agricoltura on. Castiglione¹⁷⁵.

L’esito della discussione e della successiva votazione delle tre mozioni (respinte grazie alla tenuta della maggioranza parlamentare nella seduta del 23 giugno 2015)¹⁷⁶ non è particolarmente significativo, in quanto, così come per le mozioni di sfiducia individuali vere e proprie, rientra nella regolarità della politica la presa di posizione dei gruppi di maggioranza in difesa di un esponente del Governo dagli stessi sostenuto. Maggior interesse suscita invece la diversa formulazione dei tre atti di indirizzo: due di questi utilizzano nella parte dispositiva dell’atto di indirizzo una formula di rito che impegna, in

¹⁷³ V. M. TIMIANI, *La mozione di censura verso sottosegretari: riflessioni a partire dal “caso Cosentino”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 novembre 2008.

¹⁷⁴ I casi di revoca formale, a partire da quello relativo al sottosegretario Pappalardo (Governo Ciampi), sono elencati da M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, Il Filangieri, Quaderno 2006, p 121.

¹⁷⁵ Mozione On. Loreface e altri n. 1-00898, On. Scotto e altri n. 1-00888 e On. Attaguile ed altri n. 1-00915, presentate rispettivamente il 10 giugno, l’8 giugno e il 22 giugno 2015.

¹⁷⁶ La reiezione delle tre mozioni avviene rispettivamente con: 108 voti favorevoli e 304 contrari; 92 voti favorevoli e 303 contrari; 86 voti favorevoli e 306 contrari.

maniera non così stringente, il Governo “*ad invitare l'on. Castiglione a rassegnare le dimissioni da Sottosegretario di Stato*”, una, quella presentata dal M5S, dispone in maniera assai più determinata di “*avviare immediatamente le procedure di revoca su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri - della nomina a Sottosegretario di Stato dell'onorevole Giuseppe Castiglione*”.

L'esame dei precedenti riporta entrambe le citate formule tra quelle in uso nella tecnica redazionale di tali atti, anche se può essere rilevata la prevalenza di quella più cauta, la quale si limita a richiedere al Governo un invito alle dimissioni del Sottosegretario¹⁷⁷, il quale peraltro può, in assenza di responsabilità nei confronti del Parlamento, senza alcuna conseguenza rifiutare. Non si deve dimenticare che, a differenza delle mozioni di sfiducia, le mozioni di censura una volta approvate non producono in ogni caso come effetto un obbligo giuridico alle dimissioni, quanto invece un mero indirizzo nei confronti dell'Esecutivo destinato ad assumere rilievo esclusivamente sul piano della responsabilità politica, e che così come per le mozioni di sfiducia, quando maggioranza parlamentare e Presidente del Consiglio non intendono difendere la posizione del Sottosegretario ciò conduce nella prassi a dimissioni preventive da parte dello stesso rispetto all'eventuale censura da parte di una delle due Camere¹⁷⁸.

Tutto ciò considerato, sarebbe auspicabile l'affermazione di una prassi parlamentare che tenda a “tipizzare” la parte dispositiva delle mozioni di censura nel senso di una più precisa determinazione dell'atto che viene richiesto al Governo, ovvero la revoca del Sottosegretario, dato che lo stesso Consiglio dei Ministri è pienamente legittimato ad assumersi la responsabilità di una simile scelta. Se così fosse, l'eventuale inottemperanza da parte dell'Esecutivo dell'indirizzo parlamentare risulterebbe assai più nitidamente, potendo così divenire oggetto di una sanzione non solo politica nelle forme tipiche delle mozioni di sfiducia nei confronti del Ministro e dell'intero Governo¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Si segnalano nella XVI Legislatura le seguenti mozioni, formulate secondo la formula dell'invito alle dimissioni: mozione Sen. Zanda e altri n. 1-00043 del 22 ottobre 2008 (presentata al Senato nei confronti del sottosegretario Cosentino); mozione On. Di Pietro e altri n. 1-00330 del 16 febbraio 2010 (presentata nei confronti del sottosegretario Bertolaso); mozioni On. Franceschini e altri n. 1-00415 e 1-00416 del 14 luglio 2010 (presentate nei confronti dei sottosegretari Cosentino e Caliendo). Al contrario, un esempio di richiesta formale di revoca del Sottosegretario si può trovare nelle mozioni On. Violante e altri n. 1-00032 del 19 novembre 2001 e Sen. Angius n. 1-00035 del 20 novembre altri, presentate rispettivamente alla Camera e al Senato nella XIV Legislatura, nei confronti del Sottosegretario Taormina.

¹⁷⁸ A tal proposito v. R. CASSANO, *La sfiducia ai sottosegretari: tra prassi, regole e convenzioni costituzionali*, in *Quaderni costituzionali* (4/2010), Bologna, 2010, p. 827 e ss.

¹⁷⁹ Di questo avviso M. TIMIANI, *La mozione di censura verso sottosegretari: riflessioni a partire dal “caso Consentino”*, op. cit.

Capitolo 3

I procedimenti conoscitivi, ispettivi e di indirizzo

3.1 L'attività conoscitiva in Commissione: indagini conoscitive, audizioni formali e informali

L'esigenza del Parlamento di ottenere informazioni utili all'esercizio delle proprie funzioni, anche al di fuori del rapporto con il Governo e più in generale con le amministrazioni pubbliche, trova risposta in una serie di strumenti conoscitivi nella disponibilità in particolar modo delle Commissioni. In effetti gli organi delle Camere *“non potrebbero esercitare le proprie funzioni senza l'autonoma possibilità di acquisire elementi conoscitivi direttamente e senza mediazioni”*¹⁸⁰. Per questo le audizioni e le indagini conoscitive non rappresentano autonomi procedimenti parlamentari, quanto più strumenti idonei ad essere utilizzati nell'ambito di ogni tipo di procedimento parlamentare a partire da quello legislativo. I due istituti presentano le medesime finalità, ovvero quella di acquisire *“in maniera non coercitiva”*¹⁸¹ informazioni, notizie, documenti, opinioni, da *“qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili”* (art. 144, co. 2, Regolamento della Camera), e si differenziano tra loro essenzialmente per il carattere episodico delle audizioni rispetto alla maggiore programmazione delle indagini conoscitive. A distinguere invece nettamente questi flessibili strumenti dal ben più consistente e pervasivo istituto delle Commissioni di inchiesta è il carattere ispettivo dell'attività conoscitiva di quest'ultima, la quale, potendo essere condotta *“con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria”* (art. 82 Cost.), è quasi esclusivamente finalizzata all'accertamento di precise responsabilità¹⁸².

Audizioni e indagini conoscitive trovano fondamento giuridico nei Regolamenti parlamentari che a partire dal 1971 hanno riconosciuto tali strumenti, per la verità non del

¹⁸⁰ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in (a cura di) R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, p. 495-524.

¹⁸¹ V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive in Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, Vol. 16, p. 1-6.

¹⁸² A. PACE, *art. 82* in a cura di G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, Tomo 2, p. 303-392.

tutto sconosciuti nella prassi precedente, a dimostrazione della crescente sensibilità del Parlamento all'apertura nei confronti della società civile e dei corpi intermedi¹⁸³.

Audizioni formali e informali

Per quanto riguarda le audizioni, prima dell'introduzione della disciplina regolamentare con gli artt. 143, co. 2 e 3 del Regolamento Camera e 46 e 47 del Regolamento Senato, potevano svolgersi esclusivamente nei confronti dei membri del Governo che, secondo quanto previsto dall'art. 64 comma 4 della Costituzione, hanno il diritto e "se richiesti l'obbligo", di assistere ai lavori parlamentari e di essere sentiti ogni qualvolta si renda necessario¹⁸⁴. Con la novella regolamentare del 1971, la prassi, che già consentiva l'audizione di altri soggetti, ha trovato puntuale recepimento ampliando in maniera considerevole le possibilità di confronto fra gli organi parlamentari e le categorie economiche sociali oltreché il mondo accademico.

La prassi della XVII Legislatura dimostra prima di tutto che l'insieme delle attività conoscitive rappresenta una parte significativa del complesso dei lavori delle Commissioni permanenti, per il numero di sedute e, ancor di più, per il tempo in concreto dedicato a tali attività.

Tab.1 Numero di sedute e tempo dedicati ad attività conoscitive nelle Commissioni permanenti (audizioni formali, indagini conoscitive, comunicazioni del Governo).

	<i>Totale sedute in sede formale</i>	<i>Attività conoscitive</i>	<i>% su totale</i>
<i>Numero di sedute</i>	<i>10392</i>	<i>1192</i>	<i>11,5%</i>
<i>Ore di sedute</i>	<i>5397 ore e 55 minuti</i>	<i>1414 ore e 15 minuti</i>	<i>26,2%</i>

Più nello specifico, per quanto attiene le audizioni ai sensi dell'art. 143 del Regolamento della Camera, la prassi della XVII Legislatura rivela alcune tendenze che meritano di essere qui riportate ed analizzate¹⁸⁵. La prima di queste mostra come sempre

¹⁸³ Di diverso avviso F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, Chieti, 1971, quale qualifica il potere di condurre indagini conoscitive come potere implicito delle Camere, legittimo quindi a prescindere dal fondamento regolamentare.

¹⁸⁴ Come opportunamente rilevato da V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, op. cit. l'obbligo per i membri del governo che intervengono alle sedute anche in sede di audizione di rispondere ai quesiti che vengono loro posti dai parlamentari assume esclusivamente rilievo sul piano politico.

¹⁸⁵ I dati della XVII Legislatura sono aggiornati al 16 ottobre 2016.

più spesso le audizioni vengano effettuate in sede di Commissioni riunite. Si tratta di due o più Commissioni della Camera dei Deputati che, data la crescente interdisciplinarietà dei provvedimenti all'esame del Parlamento e più in generale delle istanze che emergono nella società, si trovano in qualche modo costrette ad un lavoro congiunto sulle medesime questioni o su di un particolare provvedimento in esame (in analogia con quanto previsto dall'art. 72, co. 3 del Regolamento, con riferimento all'esame congiunto in sede referente su di un determinato provvedimento), oppure di Commissioni "gemelle" di Camera e Senato che si riuniscono per effettuare l'audizione di determinati soggetti in un'unica sede, per ragioni che potremmo definire di economia procedurale (in analogia con quanto esplicitamente previsto dall'art. 144, co. 5 del Regolamento per le indagini conoscitive congiunte tra le Commissioni dei due rami del Parlamento)¹⁸⁶.

Tab.2 Numero di sedute nelle Commissioni dedicate ad audizioni formali.

	2016	2015	2014	2013	<i>XVII Leg.</i>
<i>Commissioni permanenti</i>	28	34	60	51	173
<i>Commissioni riunite</i>	27	26	31	38	122
<i>Totale</i>	55	60	91	89	295

Dal confronto con le ultime legislature si può inoltre riscontrare quanto l'utilizzo di questo strumento conoscitivo sia stabilmente elevato, e soprattutto quanto la tendenza ad effettuare audizioni in sede di Commissioni riunite sia sensibilmente in crescita. Le ragioni di questa evidenza si possono trovare da un lato nell'aumento dell'incidenza di provvedimenti che per via della eterogeneità o quanto meno della complessità del loro contenuto richiedono l'esame da parte di più commissioni di merito della stessa Camera, dall'altro dalla maggiore consapevolezza dei due rami del Parlamento di quanto possa rivelarsi inefficace, oltreché ripetitivo per gli interlocutori istituzionali, condurre in sedi

¹⁸⁶ Art. 144, co. 5 R.C. "Se anche dal Senato della Repubblica sia stata disposta un'indagine sulla stessa materia, il Presidente della Camera può promuovere le opportune intese con il Presidente del Senato affinché le Commissioni dei due rami del Parlamento procedano congiuntamente".

separate una attività conoscitiva di ampio respiro, ad esempio in materia di scenari geopolitici o analisi di fenomeni macroeconomici.

Tab.3 Confronto con precedenti legislature.

	<i>XVII Leg.</i>	<i>XVI Leg.</i>	<i>XV Leg.</i>	<i>XIV Leg.</i>
<i>Commissioni permanenti</i>	173	324	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
<i>Commissioni riunite (percentuale su totale)</i>	122 (41,4%)	88 (21,4%)	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
<i>Totale</i>	295	412	214	333

Il secondo aspetto significativo di questa analisi riguarda la tipologia di audizioni formali che vengono effettuate, operando una distinzione sulla base dei diversi profili dei soggetti auditi. Ciò che emerge è il persistere di una netta prevalenza (63%) delle audizioni dei rappresentanti del Governo: Ministri, Viceministri e Sottosegretari sono infatti i principali soggetti auditi, a conferma della finalità originaria delle attività conoscitive previste dal diritto parlamentare e in maniera rigida dagli stessi regolamenti di Camera e Senato prima della già citata riforma del 1971.

Merita di essere segnalata la regolarità con la quale i Ministri, entro pochi mesi dall'atto del loro insediamento, vengono puntualmente auditi dalle Commissioni competenti nelle rispettive materie, sulle linee programmatiche del proprio Dicastero. A questo proposito si può affermare che la prassi si è consolidata e ha condotto alla tipizzazione di una particolare tipologia di audizioni ministeriali di inizio mandato.

Ferma restando la prevalenza delle audizioni di rappresentanti del Governo, allo stesso tempo non va sottovalutata la partecipazione alle sedute delle Commissioni in sede di audizioni formali (28,5%) di alti funzionari dello Stato (es. diplomatici, militari, direttori generali ecc.) e di rappresentanti di Enti pubblici e Autorità indipendenti (es. Banca d'Italia, Agenzia delle Entrate, Consob, Anac, Istat ecc.). Per quest'ultimi la delicata questione circa la possibilità o meno di audirli ai fini dell'espressione del parere di competenza della Commissione nell'ambito della procedura di nomina delle personalità designate dal Governo a tali incarichi ai sensi dell'art. 143, co. 4 del

Regolamento, e in conformità con quanto previsto dalla legge n. 14 del 1978 in materia di controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici e dalle singole leggi istitutive¹⁸⁷, diviene oggetto del parere espresso dalla Giunta per il Regolamento il 26 giugno 2013 con il quale si consente, in via sperimentale, l’audizione in sede informale di tali soggetti *“finalizzata esclusivamente all’accertamento dei requisiti posseduti e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati”*¹⁸⁸.

In apparenza sembra invece assumere carattere residuale (8,5%) la fattispecie di audizione di soggetti diversi da queste due categorie e appartenenti prevalentemente al mondo accademico, alle associazioni di rappresentanza di interessi e agli enti pubblici autonomi.

Tab.4 Sedute di audizioni formali distinte per tipologia di soggetti auditi nella XVII Legislatura.

	<i>Rappresentanti del Governo</i>	<i>Alti funzionari dello Stato e rappresentanti delle Autorità indipendenti</i>	<i>Altri</i>
<i>Sedute dedicate</i>	186	84	25
<i>Percentuale su totale</i>	63 %	28,5%	8,5%

È opportuno precisare che tali statistiche non comprendono né le audizioni nelle commissioni di relativa competenza dei Commissari europei e di Parlamentari europei previste dall’art. 127-ter del Regolamento introdotto nel 1999 per favorire l’assunzione di informazioni in ordine alle politiche dell’Unione Europea, né quelle relative all’attività conoscitiva che ogni anno, ai sensi dell’art. 119, co. 3 del Regolamento, viene posta in essere preliminarmente all’esame dei documenti di bilancio dalla V Commissione e che

¹⁸⁷ Si possono riscontrare previsioni di legge sulle procedure di nomina dei membri dei singoli enti (es. Consob e Istat) che prevedono espressamente le audizioni delle Commissioni competenti. Si veda a riguardo l’audizione formale nella seduta del 12 febbraio 2014 della I Commissione Affari Costituzionali del prof. Padoan, nell’ambito della proposta di nomina dello stesso a presidente dell’Istituto nazionale di statistica da parte del Presidente del Consiglio ai sensi dell’art. 16, co. 1, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante “Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell’art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400”.

¹⁸⁸ Parere della Giunta per il Regolamento del 26 giugno 2013, punto a. Si superano così le precedenti indicazioni interpretative di orientamento contrario adottate dalla stessa Giunta nella seduta del 17 gennaio 1979.

si caratterizza per una vasta serie di audizioni dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e più in generale di soggetti esterni al circuito istituzionale. Al netto di ciò, le evidenze fin qui riscontrate sembrerebbero contraddire la premessa sopra svolta e incentrata sulla crescente disponibilità del Parlamento al confronto e all’ascolto con la società civile anche attraverso gli strumenti conoscitivi tipici del diritto parlamentare. Al contrario, è solo attraverso la valutazione quantitativa delle c.d. “audizioni informali”, rivolte in maniera pressoché esclusiva a soggetti esterni, le quali si svolgono, in via di prassi, senza un preciso fondamento regolamentare, sempre in commissione, senza alcuna forma di pubblicità dei lavori e con una flessibilità pressoché assoluta nella individuazione dei soggetti da audire estranei all’attività parlamentare, che si può ottenere una rappresentazione complessiva delle attività conoscitive effettivamente svolte dalle Commissioni¹⁸⁹.

Come risulta dalla lettura dei dati qui riportati le audizioni informali rappresentano, almeno sul piano quantitativo, seguendo un *trend* di crescita che inizia dalla XIII Legislatura¹⁹⁰, lo strumento principale di ascolto delle istanze esterne al palazzo parlamentare.

Tab.5 Sedute di audizioni formali e informali: confronto con precedenti legislature.

	<i>XVII Leg.</i>	<i>XVI Leg.</i>	<i>XV Leg.</i>	<i>XIV Leg.</i>
<i>Audizioni ex art. 143 R. (sedute)</i>	295	412	214	333
<i>Audizioni informali in Commissione (sedute)</i>	1100	1242	413	974
<i>Rapporto audizioni informali / formali</i>	3,7	3,0	1,9	2,9

¹⁸⁹ La crescita esponenziale del ricorso alle audizioni informali è stata oggetto di puntuale analisi critica da parte degli stessi funzionari della Camera sin dal principio come dimostra G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, 1986, n. 1, p. 161 e ss.

¹⁹⁰ Come riporta C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 59-96, nota n. 30, i dati circa le audizioni informali sono stati rilevati solo a partire dalla XII Legislatura, nel corso della quale sono state effettuate 194 audizioni informali a fronte di 393 audizioni formali. Dalla XIII Legislatura invece si può apprezzare il superamento del numero delle audizioni informali (650) su quelle formali (543).

La proliferazione delle audizioni informali induce a riflettere su alcuni profili problematici circa le modalità di svolgimento, la pubblicità dei lavori e, più in generale, il regime di trasparenza del loro svolgimento. La disciplina di questa attività conoscitiva viene, infatti, in assenza di specifiche disposizioni regolamentari, demandata in via esclusiva alla prassi sviluppata anche sulla base delle diverse sensibilità politiche e regolamentari dei singoli Presidenti di Commissione¹⁹¹. La decisione di effettuare audizioni informali, in particolar modo nell'ambito dei procedimenti legislativi¹⁹², viene solitamente presa in sede di Ufficio di presidenza della Commissione, dove sulla base della richiesta anche di un solo Gruppo¹⁹³ viene concessa compatibilmente con i tempi a disposizione per l'esame di un determinato provvedimento. Tuttavia la fase di deliberazione dell'audizione informale è stata progressivamente equiparata alla procedura ex art. 143, co. 2 del Regolamento della Camera in materia di audizioni informali. In un primo momento la prassi si è tradotta nell'obbligo di comunicazione al Presidente della Camera di ogni singola audizione, per poi evolvere nella necessità di una vera e propria intesa con il Presidente della Camera nonché di rispettare il principio di correttezza istituzionale nel richiedere al Ministro competente di autorizzare la partecipazione alle sedute di audizione dei pubblici funzionari¹⁹⁴.

Un punto critico rimane quello della pubblicità dei lavori; infatti per queste audizioni non è prevista alcuna resocontazione, ma solo l'indicazione degli orari di svolgimento¹⁹⁵. Le prassi più recenti hanno consentito tuttavia di elevare (anche se, a nostro avviso, in misura non esaustiva) il livello di trasparenza di queste attività in Commissione attraverso

¹⁹¹ A proposito della disomogeneità nelle modalità di svolgimento delle audizioni informali nelle diverse Commissioni e di conseguenza della necessità di interventi regolatori del presidente (si veda la circolare del Presidente Ingrao del 15 settembre 1976 nella quale si raccomanda che le stesse “vengano condotte con molto rigore”) si rinvia a G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, op. cit.

¹⁹² Consente di tornare alle origini dell'istituto la rilettura di V. DI CIOLO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, Roma, 1968, n. 10-12, p. 637-690.

¹⁹³ Di regola sono gli stessi gruppi a fornire in numero limitato per esigenze di economia procedurale i nominativi dei soggetti da audire entro una determinata data.

¹⁹⁴ Per una ricostruzione dell'evoluzione della prassi v. C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, op. cit.

¹⁹⁵ Al contrario per le audizioni formali, in assenza di una specifica disposizione regolamentare, hanno trovato applicazione le consuete norme di resocontazione sommaria, così come per le normali sedute di Commissione. Tuttavia a partire dal 1989 si è affermata la prassi di procedere sistematicamente a resocontazione stenografica fino a consentire oggi la trasmissione in diretta attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso nonché attraverso la *web tv*.

la pubblicazione sul sito internet dell'elenco aggiornato dei soggetti auditi, l'invio a tutti i membri della commissione dei testi scritti che spesso accompagnano le relazioni orali, e infine il superamento della prassi di svolgere le audizioni informali in sede di Ufficio di Presidenza o di Comitato ristretto, e non già di fronte al *plenum* della Commissione.

L'incremento esponenziale delle audizioni informali denota l'interesse degli organi parlamentari ad un confronto quanto più frequente e agevole con le rappresentanze delle categorie economico-sociali e gli esperti di settore; al tempo stesso i portatori di interesse ricambiano questa attenzione, cogliendo l'opportunità di portare al livello della decisione parlamentare le proprie istanze¹⁹⁶. Sulla base di questi presupposti, la piena trasparenza e pubblicità delle attività di *hearings* rappresenterebbe una misura efficace per muovere verso una disciplina complessiva dell'attività di *lobbying*¹⁹⁷. Per far fronte a questa esigenza la Giunta per il Regolamento, sulla base delle specifiche richieste avanzate dai Presidenti di Commissione, ha deliberato nella seduta del 26 giugno 2013 un parere che *"in via sperimentale ed in attesa di eventuali modifiche regolamentari in materia di audizioni"* consente alla Commissione di disporre, d'intesa con la Presidenza della Camera, *"la trasmissione sulla web-tv delle sedute dedicate ad audizioni informali"*¹⁹⁸ previo consenso del soggetto audito e dei rappresentanti dei gruppi pari almeno ai tre quarti dei membri della Camera.

Indagini conoscitive

Anche in relazione alle indagini conoscitive, a fronte di una più dettagliata disciplina regolamentare (artt. 79 e 144 R.C.), ma anche di una maggiore complessità procedurale, la prassi della XVII Legislatura offre al presente studio elementi che meritano di essere analizzati.

Innanzitutto, si può notare come, nonostante la maggiore strutturazione di questa tipologia di attività conoscitiva rispetto alle più episodiche audizioni, le Commissioni

¹⁹⁶ Una lettura positiva della creazione di c.d. "zone franche" di confronto fra Parlamento e società civile viene data da R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, op cit., p. 506. Così come *"luogo privilegiato della dialettica tra società ed Istituzioni"* viene definito da A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in (a cura di) V. CERULLI IRELLI e M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, p. 34.

¹⁹⁷ I due aspetti vengono opportunamente messi in relazione da G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali; le lobby*, in Osservatorio sulle fonti, 2014, n. 2, p. 69-83.

¹⁹⁸ Parere della Giunta per il Regolamento del 26 giugno 2013, punto b.

facciano ricorso tutt'altro che saltuario a questo strumento. Inoltre, anche per le indagini conoscitive si segnala come non trascurabile l'attività in sede di Commissioni riunite ma con una percentuale di incidenza non paragonabile a ciò che avviene per le audizioni formali¹⁹⁹, a dimostrazione del fatto che queste più articolate attività conoscitive spesso vengono effettuate nell'ambito di determinati procedimenti parlamentari "principali" (che non sempre consentono l'esame congiunto da parte di due o più Commissioni) allo scopo di portare un contributo informativo "accessorio". Ulteriore elemento di interesse è rappresentato dal differenziale tra indagini deliberate e concluse, il quale mostra come non sempre l'attività conoscitiva si concluda con l'approvazione di una relazione finale.

Tab.6 Indagini conoscitive deliberate e concluse (indicate tra parentesi) nella XVII Legislatura.

	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>Commissioni permanenti</i>	15 (8)	21 (18)	27 (21)	23 (9)	86 (57)
<i>Commissioni riunite</i>	6 (3)	4 (3)	2 (4)	4 (1)	16 (11)
<i>Totale</i>	21 (11)	25 (22)	29 (25)	27 (10)	102 (68)

Il confronto con le statistiche delle passate legislature consente di apprezzare come il ricorso alle indagini conoscitive sia in espansione, a conferma di come sia ormai divenuto uno strumento fondamentale e centrale nell'ambito dei lavori delle Commissioni permanenti per acquisire elementi utili al proprio lavoro. Lo stesso strumento può essere richiesto, e così come avviene per le audizioni, tende ad essere deliberato, ferma restando la necessaria autorizzazione da parte del Presidente della Camera²⁰⁰, anche se a richiederlo è un solo gruppo, anche con finalità dilatorie che, nell'ambito dell'esame in sede referente di provvedimenti legislativi, possono a seconda dei casi essere perseguite

¹⁹⁹ Nella XVII Legislatura le Commissioni riunite sono sede di svolgimento dell'attività conoscitiva nel 41,4% del totale delle audizioni formali (Tab. 2) e assai più limitatamente nel 15,7% del totale delle indagini conoscitive (Tab. 6).

²⁰⁰ L'art. 144, co. 1 del Regolamento della Camera si serve dell'espressione "previa intesa con il Presidente della Camera"; il corrispondente art. 48 del Regolamento del Senato parla invece di "previo consenso del Presidente del Senato". In entrambi i casi le disposizioni vengono intese come assimilabili a procedimenti autorizzativi.

dalla maggioranza o dalla opposizione. In ogni caso, la mancata conclusione dell'indagine non preclude la conclusione dell'esame del provvedimento sul quale si instaura, in ragione della prevalenza delle determinazioni della Conferenza dei Presidenti di Gruppo in ordine alla formazione del calendario dei lavori in assemblea²⁰¹.

Tab.7 Indagini conoscitive deliberate e concluse (indicate tra parentesi): confronto con legislature precedenti.

	<i>XVII Leg.</i>	<i>XVI Leg.</i>	<i>XV Leg.</i>	<i>XIV Leg.</i>
<i>Commissioni permanenti</i>	86 (57)	93 (80)	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
<i>Commissioni riunite</i>	16 (11)	20 (18)	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
<i>Totale</i>	<i>102 (68)</i>	<i>113 (98)</i>	<i>46 (26)</i>	<i>70 (55)</i>

L'obiettivo delle indagini conoscitive è quello di essere "utili alle attività delle Camera" (art. 144, co. 1, R.C.), tanto da configurare l'attività conoscitiva come strumentale ad altri procedimenti. È di particolare interesse, allora, rilevare quando e su quali procedimenti si innestano nella prassi le indagini conoscitive e quando invece vengono poste in essere al di fuori di procedimenti già iniziati. Nella metà dei casi circa di questa legislatura (49%) le indagini sono deliberate nell'ambito dell'esame da parte della Commissione in sede referente di provvedimenti legislativi (per lo più proposte di legge o disegni di legge delega) mentre è meno frequente, per evidenti ragioni di economia procedurale, che ciò avvenga in sede di conversione dei decreti-legge. In pochissimi casi (3,9%) invece le Commissioni in sede consultiva, in ragione del tempo limitato a disposizione per l'espressione dei pareri e della meno approfondita istruttoria che di norma si svolge in tale sede, optano per effettuare una indagine conoscitiva²⁰².

²⁰¹ Su questo punto v. G. RENNA, *Indagini conoscitive*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, Napoli, 2010, p. 537-544.

²⁰² Si tratta segnatamente dell'indagine conoscitiva in merito all'esame dello schema di decreto legislativo recante "disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto...", atto del Governo n. 130, deliberata dalla II Commissione nella seduta di martedì 27 gennaio 2015, e di alcune indagini conoscitive deliberate dalla V Commissione nell'ambito dell'esame di atti dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 127 del Regolamento della Camera.

In tutti gli altri casi (47,1%) le indagini si svolgono con una funzione che può definirsi “ricognitiva”, ovvero autonoma rispetto a procedimenti specifici già incardinati in Commissione e al fine di assumere informazioni in maniera organica su una particolare tematica o sullo stato di attuazione di disposizioni già in vigore.

Tab.8 Indagini conoscitive distinte per procedimento nel quale si innestano.

	<i>Procedimenti legislativi</i>	<i>Procedimenti consultivi</i>	<i>Attività conoscitiva/ricognitiva</i>
<i>Indagini conoscitive (deliberate)</i>	50	4	48
<i>Percentuale sul totale</i>	49,00%	3,9%	47,1%

L'utilizzo delle indagini conoscitive come strumento “quasi ordinario” di istruttoria legislativa non è comune a tutte le Commissioni permanenti: infatti solo quattro Commissioni di merito (I, II, IV e IX) utilizzano questo strumento e, sommando i dati delle Commissioni I Affari costituzionali e II Giustizia (rispettivamente 13 e 26 indagini conoscitive in istruttoria legislativa), si ottiene la quasi totalità dei casi citati (39 casi pari al 78%), mentre tutte le altre privilegiano strumenti quali le audizioni informali. Quando invece le indagini si svolgono al di fuori di procedimenti già in essere, il carattere strumentale dell'attività conoscitiva va considerato “una mera eventualità procedurale”²⁰³. Infatti i risultati di tale attività, allorquando venga portata a termine con l'approvazione di un documento conclusivo (art. 144, co. 3 del Regolamento), non necessariamente danno luogo alla presentazione di atti legislativi o di indirizzo, ma anzi possono rappresentare un valido argomento per escludere l'opportunità di ulteriori interventi parlamentari.

3.2 Interrogazioni e interpellanze: l'efficacia degli strumenti di sindacato ispettivo

Le interrogazioni e le interpellanze sono gli istituti tipici di esercizio della funzione parlamentare ispettiva nei confronti del Governo come elemento connaturato alla forma

²⁰³ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 92.

di governo parlamentare²⁰⁴. Sin dall'origine tutti i tentativi di definire e quindi distinguere sulla base del contenuto tipico e della finalità ultima le diverse tipologie di atti ispettivi si sono scontrati con la tendenza inarrestabile della prassi nel confondere i due strumenti, i quali ancora oggi vengono utilizzati in maniera pressoché indistinta dai parlamentari²⁰⁵. In linea teorica e alla luce delle disposizioni regolamentari e dei ripetuti indirizzi interpretativi presidenziali volti a tipizzare i due istituti²⁰⁶, le interrogazioni si caratterizzano per la finalità strettamente conoscitiva²⁰⁷, consistendo in una “*semplice domanda, rivolta per iscritto, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato*” (art. 128, co. 2, R.C.), mentre le interpellanze si contraddistinguono per l'inclinazione a provocare un dibattito parlamentare sull'indirizzo politico trattandosi di interrogativi posti al Governo “*circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica*” (art. 136, co. 2, R.C.) e potendosi svolgere solo oralmente attraverso la procedura che prevede l'esposizione da parte del presentatore, la risposta del rappresentante del Governo e l'eventuale replica.

In questo studio, oltre ai più recenti orientamenti in ordine ai criteri di ammissibilità degli atti ispettivi, che vengono trattati nel successivo paragrafo, l'attenzione viene posta sulle prassi in ordine alla presentazione e allo svolgimento delle diverse tipologie di atti rogatori, attraverso una analisi prevalentemente quantitativa del fenomeno della “proliferazione” delle domande e della “rarefazione”²⁰⁸ delle risposte, che forse più di ogni altro mette in crisi la concreta efficacia del sindacato ispettivo parlamentare.

²⁰⁴ Sulle radici storiche di questi istituti tra gli altri cfr. A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1989, p. 1-7.

²⁰⁵ Cfr. M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in (a cura di) R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, op. cit., p. 261-312.

²⁰⁶ Si veda a questo proposito la circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996 la quale distingue le diverse categorie anche nell'ambito delle interrogazioni. Sugli aspetti teorici di questa distinzione cfr. A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXII, Milano, 1972, p. 406-427 e G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1967.

²⁰⁷ Senza con ciò escludere che la stessa sia strumentale all'esercizio di altre funzioni e all'attivazione di ulteriori procedimenti parlamentari e non fine a se stessa.

²⁰⁸ A. De ANTONIIS, *Il sindacato ispettivo alla luce delle più recenti vicende parlamentari*, in *Gazzetta giuridica*, 1996, n. 19 p. 2-4.

Interpellanze

Per quanto riguarda le interpellanze, con la riforma regolamentare del 24 settembre 1997 è stata introdotta una procedura urgente che consente in maniera selettiva, attraverso la previsione di un *quorum* di trenta firmatari o in alternativa il vaglio politico del Gruppo parlamentare, di presentare entro la seduta del martedì l'atto ispettivo per poter ricevere risposta entro il giovedì successivo²⁰⁹.

Le interpellanze urgenti si svolgono secondo le medesime procedure previste per le interpellanze semplici dall'art. 138, R.C., ma godono di una corsia preferenziale per ottenere una risposta e ottenerla in tempi certi, come conseguenza del contingentamento quantitativo a cui sono sottoposte nella fase stessa della loro presentazione²¹⁰.

Come si può notare dai dati sotto riportati questo "doppio binario" per le interpellanze produce una netta divaricazione tra le percentuali di effettiva conclusione²¹¹ degli atti urgenti e di quelli non urgenti. Se infatti per le interpellanze urgenti, nella quasi totalità dei casi (99,2%), tanto da condizionare il dato complessivo (71,0%), gli interrogativi parlamentari trovano una più o meno soddisfacente risposta dal Governo, per le altre interpellanze il tasso reale di conclusione è inferiore ad un terzo (28,9%).

Tab.9 Interpellanze presentate e concluse nella XVII Legislatura.*

<i>Interpellanze</i>	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentate</i>	294	420	443	351	1508
di cui urgenti	185	247	278	193	903
<i>concluse</i>	238	293	326	214	1071
di cui urgenti	193	237	286	180	896
<i>% tra atti presentati e conclusi</i>	81,00%	69,80%	73,60%	61,00%	71,00%
<i>% tra interpellanze urgenti presentate e concluse</i>	104,30%	96,0%	102,90%	93,30%	99,20%

* *La presenza di numeri negativi e rapporti percentuali superiori al 100% è dovuta alla conclusione nell'anno di riferimento di atti pubblicati nell'anno precedente.*

²⁰⁹ Come si dirà nel paragrafo successivo, tale ultima previsione dell'art. 138-bis, co. 2, R.C., viene nella prassi largamente disattesa.

²¹⁰ Ai sensi dell'art. 138-bis, co. 1 R.C., infatti, ogni mese ciascun gruppo può presentare fino a due interpellanze urgenti mentre ogni singolo deputato può sottoscriverne una sola.

²¹¹ Si intendono conclusi tutti gli atti di sindacato ispettivo il cui iter si è concluso per qualsiasi causa: atti svolti, assorbiti, trasformati, decaduti, ritirati.

Come si può notare da un confronto con le ultime legislature, la tendenza che viene confermata è la medesima: le interpellanze urgenti presentate e, puntualmente, concluse, superano in valore assoluto le altre interpellanze che, al contrario, vedono solo saltuariamente concludersi il proprio *iter*. Ciò rende evidente come le disposizioni regolamentari che prescrivono la calendarizzazione entro il termine di due settimane delle interpellanze presentate dal singolo deputato (art. 137, co. 2, R.C.) e l'eventuale rinvio entro le due settimane successive su richiesta motivata del Governo (art. 137, co. 4, R.C.) siano nella maggior parte dei casi disattese. Tale prassi è ormai accettata con una certa rassegnazione dai deputati, ai quali rimane la possibilità nell'ambito degli interventi di fine seduta di sollecitare attraverso la Presidenza della Camera, per le interpellanze così come per gli altri atti ispettivi, una risposta che, con buona probabilità, mai verrà data.

Tab.10 Interpellanze presentate e concluse nella XVII Legislatura: confronto con legislature precedenti.

<i>Interpellanze</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	1508	1788	936	1818
di cui urgenti	903	1036	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>concluse</i>	1071	1232	518	1136
di cui urgenti	896	1031	439	958
<i>% tra atti presentati e conclusi</i>	71,00%	68,9%	55,3%	62,5%
% tra interpellanze urgenti presentate e concluse	99,20%	99,5%	≈ 100%	≈ 100%

Per altro verso non si può ignorare l'efficacia, almeno dal punto di vista procedurale, delle interpellanze urgenti ex art. 138-*bis* del Regolamento, per le quali è di fatto garantito lo svolgimento in tempi certi²¹² in ragione dei due elementi tra loro consequenziali: il rilievo politico che assume l'iniziativa ispettiva di interi Gruppi parlamentari, o comunque di un considerevole numero di deputati, e la limitazione quantitativa degli atti

²¹² Non sempre accade che lo svolgimento della interpellanza urgente avvenga effettivamente nella stessa settimana della presentazione, ma in tal caso la trattazione viene rinviata alla settimana successiva.

presentabili che, a conti fatti, in media non superano il numero di venticinque per ciascun mese.

Interrogazioni a risposta orale in Assemblea

Alcune considerazioni sopra svolte ben si prestano anche all'analisi delle prassi relative alla presentazione e allo svolgimento delle interrogazioni. Con la riforma regolamentare del 1997 sono state rafforzate le interrogazioni a risposta immediata in Assemblea (*question time*, art. 135-*bis* R.C.) che vengono programmate una volta alla settimana in apertura della seduta pomeridiana del mercoledì (con la presenza del ministro competente e non già del sottosegretario), e introdotte le interrogazioni a risposta immediata in Commissione (*question time* in Commissione, art. 135-*ter* R.C.). L'intento riformatore è stato quello di prevedere un sistema di controllo parlamentare più efficace sull'operato del Governo, “*anche nell'ambito di una dialettica serrata maggioranza-opposizione*”²¹³, accessibile alla valutazione dell'opinione pubblica attraverso un sistema di pubblicità dei lavori che potremmo definire integrale: la diretta televisiva per il *question time* in Aula e quella sulla *web-tv* per il *question time* in Commissione²¹⁴. Ciò ha prodotto, così come per le interpellanze, una netta divaricazione tra l'efficacia delle due tipologie di interrogazioni a risposta orale, quella “tradizionale” e quella a risposta immediata.

Infatti dall'analisi dei dati relativi alla XVII Legislatura si evidenzia come gli interrogativi posti attraverso le interrogazioni ex art. 135-*bis* del Regolamento della Camera non rimangano in nessun caso inevasi. La certezza della risposta si può considerare assoluta ma, anche in questo caso, la garanzia del buon esito del procedimento è essenzialmente dovuta al contingentamento regolamentare del numero di atti presentabili, ovvero uno per Gruppo parlamentare per ciascuna seduta settimanale. L'iniziativa ispettiva del singolo parlamentare è quindi sottoposta al vaglio altamente selettivo del Gruppo politico di appartenenza che, nella prassi, almeno per i gruppi molto numerosi, rappresenta sostanzialmente il vero soggetto politico interrogante. Assai

²¹³ M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, op. cit.

²¹⁴ L'art. 135-*bis*, co. 5 R.C. utilizza la seguente espressione “*Il Presidente della Camera dispone la trasmissione televisiva*” non lasciando spazio alla discrezionalità del Presidente nella scelta del mezzo di pubblicità da utilizzare. Sulla questione legata alla pubblicità Cfr. G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, in a cura di A. CASU e S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, p. 325-382.

diverso il dato relativo allo svolgimento delle interrogazioni semplici, che non raggiunge la metà del totale degli atti presentati (38,7%).

Tab.11 Interrogazioni a risposta orale presentate e concluse nella XVII Legislatura.

<i>Interrogazioni a risposta orale</i>	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentate</i>	645	674	706	531	2556
di cui a risposta immediata	313	356	383	200	1252
<i>concluse</i>	506	483	483	285	1757
di cui a risposta immediata	313	356	383	200	1252
<i>da svolgere</i>	139	191	223	246	799
di cui a risposta immediata	0	0	0	0	0
<i>% tra atti presentati e conclusi</i>	78,5%	71,7%	68,4%	53,7%	68,7%
<i>% int. a risp. immediata presentate e concluse</i>	100%	100%	100%	100%	100%

Dal confronto con le più recenti legislature emerge un incremento complessivo della percentuale di interrogazioni a risposta orale concluse dovuto essenzialmente alla diminuzione del numero di atti presentati al di fuori del *question time*. In particolare se si raffrontano i dati della XIV Legislatura con quelli della legislatura in corso si può notare come il numero complessivo di interrogazioni presentate sia sostanzialmente dimezzato, e non certo a causa della riduzione delle interrogazioni a risposta immediata, che è stabilizzato dal contingentamento regolamentare.

Le mancate risposte alle interrogazioni presentate da singoli parlamentari hanno prodotto nella prassi una sorta di “rassegnazione”, che induce a diminuire sensibilmente il ricorso alle interrogazioni a risposta orale al di fuori degli spazi previsti per il *question time*.

Tab.12 Interrogazioni a risposta orale presentate e concluse: confronto con legislature precedenti.

Interrogazioni a risposta orale	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	2556	2662	1564	5360
<i>di cui a risposta immediata</i>	1252	1121	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>concluse</i>	1757	1612	871	2053
<i>di cui a risposta immediata</i>	1252	1119	702	1109
<i>% tra atti presentati e conclusi</i>	68,7%	60,6%	55,7%	38,3%
<i>% int. a risp. immediata presentate e concluse</i>	100%	99,8%	≈ 100%	≈ 100%

Mettendo a confronto la prassi con la disciplina regolamentare si desume che le disposizioni in materia di svolgimento delle interrogazioni ordinarie sono puntualmente disattese. Infatti tali disposizioni prevedono che i primi quaranta minuti di ogni seduta siano ad esso dedicate, “*a meno che l’ordine del giorno non sia interamente riservato ad altri argomenti*” (art. 130, co. 1 R.C.), previsione eccezionale che nella prassi si fa regola, e che in ogni caso lo svolgimento dell’interrogazione debba avvenire entro due settimane, differibili sulla base di una dichiarazione motivata del Governo entro il termine massimo di un mese (artt. 129, co. 2 e 131, co. 1 R.C.).

Assai diverso risulta invece il livello di attuazione della disciplina regolamentare delle interrogazioni a risposta immediata, almeno per ciò che concerne l’effettività dello svolgimento nel rispetto dei tempi previsti. Tuttavia la prassi si distanzia sensibilmente dal disposto regolamentare in riferimento alla previsione introdotta nel 1997 del c.d. *premier question time*. Infatti, in relazione al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, determinatosi a partire dall’entrata in vigore della legge n. 400 del 1988 e sviluppatosi nel corso del decennio seguente parallelamente all’evoluzione in senso maggioritario della forma di governo²¹⁵, è stata introdotta l’esplicita previsione che a partecipare alle sedute del *question time* in rappresentanza del Governo debbano essere “*nell’ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o il*

²¹⁵ Cfr. N. LUPU, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in (a cura di) E. ROSSI, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati*, Padova, 2004, p. 109-138.

Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e per una volta il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate” (art. 135-bis, co. 1 R.C.).

Come dimostrano i dati qui riportati, tale disposizione risulta platealmente e sistematicamente elusa (destando una particolare attenzione da parte della dottrina)²¹⁶, con l’eccezione della seppur breve XV Legislatura, nel corso della quale la presenza del vertice dell’Esecutivo è stata comunque significativa. All’estremo opposto si nota la totale inosservanza di tale previsione che ha caratterizzato la XVI Legislatura.

Tab.13 Partecipazione dei membri del Governo alle sedute del question time: confronto con legislature precedenti.

<i>Question time</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>Presidente o Vicepresidente del Consiglio</i>	4	0	9	6
<i>Ministri</i>	128	161	45	132
<i>Totale</i>	132	161	54	138

Infine, con riguardo alla partecipazione dei Ministri merita di essere segnalata la prassi secondo cui è il Governo, attraverso il Ministero per i Rapporti con il Parlamento, e non già la Presidenza della Camera sulla base delle “*materie sulle quali verta il maggior numero di interrogazioni presentate*” (come previsto dall’art. 135-bis, co. 2, R.C.), a comunicare nella giornata di lunedì i Ministri disponibili a rispondere nella seduta di *question time* della medesima settimana. Ferma restando la possibilità per i Gruppi di presentare interrogazioni su materie estranee alle competenze dei Ministri presenti, potendo in tal caso ricevere risposta dal Ministro per il Rapporti con il Parlamento, risulta così ribaltata la prospettiva del potere ispettivo che dovrebbe vedere il Parlamento “interrogare” e non già il Governo “farsi interrogare”.

²¹⁶ Cfr. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV Legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 395-411 e G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi dall’inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell’opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in Quaderni Costituzionali, n. 4, Bologna, 2004, p. 811-837.

Interrogazioni a risposta orale in Commissione

Per quanto attiene alle interrogazioni a risposta orale in Commissione, tra le quali assumono particolare rilievo quelle a risposta immediata che si tengono due volte al mese, di norma nella seduta del giovedì, nel numero massimo di una per ciascun Gruppo, secondo quanto previsto dalle disposizioni regolamentari introdotte con la riforma del 1997 (art. 135-ter R.C.), possono essere confermate la gran parte delle considerazioni appena svolte. Anche in questo frangente la tendenza alla diversificazione dell'esito tra interrogazioni a risposta immediata e interrogazioni ordinarie è assai rilevante. Infatti, se la conclusione delle interrogazioni nell'ambito del *question time* in Commissione interessa la quasi totalità dei casi (99,1%), per le interrogazioni ordinarie la percentuale di perfezionamento dell'*iter* non raggiunge la metà dei casi (37,5%), mentre nel complesso il rapporto tra atti presentati e conclusi è inferiore a quello delle interrogazioni in Aula (49,1% vs 68,7%).

Tab.14 Interrogazioni a risposta in Commissione presentate e concluse nella XVII Legislatura.

<i>Interrogazioni a risposta in Commissione</i>	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentate</i>	2488	2925	2570	1803	9786
di cui a risposta immediata	541	501	449	352	1843
<i>concluse</i>	1317	1396	1262	828	4803
di cui a risposta immediata	539	498	444	345	1826
<i>da svolgere</i>	1171	1529	1308	975	4983
di cui a risposta immediata	2	3	5	7	17
<i>% tra atti presentati e conclusi</i>	52,90%	47,70%	49,10%	45,90%	49,10%
<i>% int. a risp. immediata presentate e concluse</i>	99,60%	99,40%	98,90%	98,00%	99,10%

Il confronto con le precedenti legislature consente da un lato di veder confermata la tendenza sopra riscontrata, dall'altro di apprezzare l'incremento generale nel ricorso a questa tipologia di atti che, svolgendosi in Commissione, consente la trattazione nelle

sedi più consone di questioni spiccatamente settoriali o a prevalente rilevanza localistica, che, essendo prive di rilievo politico generale, possono tranquillamente essere meglio affrontate in un consesso ristretto e specialistico come quello delle Commissioni permanenti.

Tab.15 Interrogazioni a risposta in Commissione presentate e concluse: confronto con legislature precedenti.

<i>Interrogazioni a risposta in Commissione</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	9786	8715	1933	5116
di cui a risposta immediata	1843	1313	715	1536
<i>concluse</i>	4803	4869	1318	3025
di cui a risposta immediata	1826	1274	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>% tra atti presentati e conclusi</i>	49,10%	55,90%	68,20%	59,10%
% int. a risp. immediata presentate e concluse	99,10%	97,00%	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

In valore assoluto il numero di interrogazioni a risposta in Commissione presentate è praticamente raddoppiato se si confronta il dato della legislatura in corso con quello della XVII Legislatura, tanto da produrre una sensibile diminuzione della percentuale complessiva degli atti conclusi. Questa analisi sembra confermare le prime impressioni circa le potenzialità di questo strumento ispettivo²¹⁷, anche nell’ottica di una razionalizzazione degli strumenti ispettivi che riservi per l’Assemblea un numero limitato di atti. Si deve non da ultimo tenere in considerazione la grande disomogeneità dei risultati delle diverse Commissioni permanenti che denota una diversa sensibilità da parte dei Presidenti di Commissione, nonché dei rappresentanti del Governo competenti nelle rispettive materie, così come l’oggettiva difficoltà per le Commissioni più impegnate nell’attività legislativa e consultiva nel trovare le condizioni per garantire lo svolgimento delle interrogazioni²¹⁸.

²¹⁷ Cfr. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV Legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, op. cit.

²¹⁸ Nella XVII Legislatura le Commissioni con le più basse percentuali di atti conclusi sono, nell’ordine: II Commissione Giustizia (26%), XI Commissione Lavoro (36%), I Commissione Affari Costituzionali

Interrogazioni a risposta scritta

L'art. 134 del Regolamento della Camera prevede infine la possibilità per i deputati interroganti di chiedere la risposta scritta al momento della presentazione dell'atto oppure successivamente, rinunciando così alla trattazione pubblica. Si tratta dell'atto di sindacato ispettivo meno impegnativo per il Governo e per lo stesso richiedente, e proprio in virtù di ciò si presta ad essere utilizzato di fronte ad ogni tipo di questione, talvolta anche bagatellare, fermo restando il rispetto dei criteri di ammissibilità comuni a tutti gli atti ispettivi. Per le stesse ragioni, potendosi spesso risolvere la trattazione dei quesiti con il lavoro istruttorio degli uffici legislativi dei singoli Ministeri, dovrebbe in via teorica rappresentare il procedimento con il più alto livello di conclusione. Al contrario, la prassi delle ultime legislature, ed in particolare di quella in corso, dimostra che le interrogazioni a risposta scritta sono allo stesso tempo gli atti ispettivi a cui i deputati fanno più ricorso e quelli che hanno meno probabilità di trovare risposta da parte del Governo.

Tab.16 Interrogazioni a risposta scritta presentate e concluse: confronto con legislature precedenti.

<i>Interrogazioni a risposta scritta</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	14530	<i>19499</i>	<i>6400</i>	<i>20055</i>
<i>concluse</i>	3565	<i>6900</i>	<i>2235</i>	<i>8690</i>
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	24,50%	<i>35,40%</i>	<i>34,90%</i>	<i>43,30%</i>

Le disposizioni regolamentari che prevedono un termine di venti giorni per ottenere la risposta al quesito (art. 134, co.1 R.C.) vengono dunque nella maggior parte dei casi disattese (anche perché va considerato che nella migliore delle ipotesi la risposta viene comunicata a distanza di mesi, quando la questione potrebbe aver perso di significato), né appare efficace il rimedio previsto nel caso di negligenza dell'Esecutivo per cui *“se il Governo non fa pervenire la risposta nel termine previsto nel comma 1, il Presidente*

(37%), V Commissione Bilancio (39%), mentre quelle con i più alti tassi di risposta sono: IV Commissione Affari esteri (71%), XIV Commissione Politiche dell'Unione europea (70%), III Commissione Difesa (68%), VI Commissione Finanze (63%). La disomogeneità riguarda anche il numero complessivo di interrogazioni presentate che va dalle 10 della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea alle 1380 della VIII Commissione Ambiente.

della Camera, a richiesta dell'interrogante, pone senz'altro l'interrogazione all'ordine del giorno della seduta successiva della Commissione competente" (art. 134, co. 2 R.C.).

In questo specifico ambito lo scarto tra i fatti e le norme appare davvero abissale, e l'assenza di una limitazione quantitativa per la presentazione di interrogazioni a risposta scritta giustifica solo in parte questa distanza. Infatti, sebbene il numero complessivo di quesiti possa sembrare abnorme, se rapportato al numero complessivo dei deputati si aggira intorno a trenta interrogazioni per ciascun deputato nell'intera legislatura, ovvero, in media, una ogni due mesi.

Se infine si analizzano le statistiche complessive degli atti di sindacato ispettivo presentati e conclusi emerge che nel corso della legislatura il numero di atti presentati si stabilizza anno per anno mentre tende a crescere il numero di atti conclusi, e di conseguenza il rapporto tra essi, anche per via dello scrupoloso lavoro operato dagli uffici della Camera nel rilevare gli atti assorbiti da altri procedimenti (atti ispettivi analoghi per oggetto o comunicazioni del Governo sulle medesime questioni in Commissione ai sensi dell'art. 30, co. 4 R.C. o in Assemblea ai sensi dell'art. 118 R.C.) e nel segnalare ai deputati gli atti pendenti per valutare l'opportunità di un loro ritiro.

Tab.17 Totale atti presentati e conclusi nella XVII Legislatura.

<i>Totale atti di sindacato ispettivo</i>	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentati</i>	6390	8182	8059	5749	28380
<i>conclusi</i>	2961	3370	2972	1893	11196
<i>da svolgere</i>	3429	4812	5087	3856	17184
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	46,30%	41,20%	36,90%	32,90%	39,50%

Il confronto con le legislature precedenti mostra invece come i tentativi di arginare il fenomeno della "rarefazione delle risposte" non abbiano avuto successo dato che si riscontra una diminuzione rilevante del tasso di conclusione dei procedimenti ispettivi.

Tab.18 Totale atti presentati e conclusi: confronto con legislature precedenti.

<i>Totale atti di sindacato ispettivo</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	28380	32664	10833	32349
<i>concluse</i>	11196	14613	4942	19582
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	39,50%	44,70%	45,40%	60,50%

Se poi si escludessero dal presente resoconto le interpellanze urgenti e le interrogazioni a risposta immediata, per le quali vige un contingentamento quantitativo attraverso un filtro politico da parte dei singoli Gruppi, i dati circa l'inefficacia degli strumenti di sindacato ispettivo sarebbero ancor più impietosi. In definitiva si può sostenere che l'attuale sistema di norme e prassi non garantisce, almeno al singolo deputato, il libero esercizio della funzione ispettiva nei confronti del Governo. La divaricazione abnorme tra disciplina regolamentare e prassi (ormai consolidate davvero come cattive abitudini) suggerirebbe un impegno straordinario sul piano della riforma regolamentare, così come sul piano dei rapporti istituzionali, per superare le inefficienze addebitabili al Parlamento e allo stesso tempo per mettere in mora il Governo rispetto alle proprie ingiustificabili inadempienze.

3.3 L'ammissibilità dei documenti di sindacato ispettivo: il parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016

La presentazione di interpellanze e interrogazioni è soggetta al vaglio di ammissibilità insindacabile del Presidente della Camera che, così come per gli altri atti parlamentari, può negarne l'accettazione e lo svolgimento se *“formati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione”* secondo quanto disposto dall'art. 89 del Regolamento. A tali disposizioni rimanda esplicitamente l'art. 139, co. 1 del Regolamento, in apertura del Capo XXXI recante *“Disposizioni comuni a mozioni, interpellanze e interrogazioni”*.

La prassi e soprattutto un'articolata serie di interventi interpretativi della Presidenza della Camera, costituiti per lo più da lettere e circolari²¹⁹, hanno consentito il consolidamento di indirizzi per l'applicazione delle regole di ammissibilità dei documenti di sindacato ispettivo, al fine di contrastare la tendenza crescente ad un utilizzo "stravagante" e in alcuni casi all'abuso di tali strumenti²²⁰. Con la circolare del 21 febbraio 1996 la Presidenza ha tentato, con buon profitto, di sistematizzare le norme interpretative ed integrative generando dei veri e propri criteri per l'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo²²¹. In particolare, oltre a ribadire l'inammissibilità di atti o di parte di essi che, esulando dalla finalità conoscitiva-ispettiva, contengono giudizi del presentatore, affermazioni volte a promuovere un determinato indirizzo politico, domande retoriche o domande ulteriori rispetto al quesito, nonché l'inammissibilità di quei documenti che contengono "*espressioni non consone alla dignità del Parlamento*", la circolare si preoccupa di precisare i confini della fattispecie della inammissibilità dei quesiti non rientranti nella competenza del Governo. Viene così individuato un elenco di materie che in quanto estranee alla responsabilità dell'esecutivo non possono costituire l'oggetto di tali atti parlamentari: atti, comportamenti, dichiarazioni della Presidenza e degli organi della Camera e dei suoi membri; atti o comportamenti di organi costituzionali diversi dal Governo (con l'esclusione degli atti solo formalmente riconducibili alla responsabilità del Presidente della Repubblica e nella sostanza imputabili al Governo); attività della magistratura, se non per gli aspetti organizzativi di competenza del Ministro della Giustizia; attività di regioni ed enti locali non sottoposte al controllo del Governo;

²¹⁹ La circolare del 20 ottobre 1964 (sul fenomeno della pubblicazione a mezzo stampa degli atti prima della formale presentazione); la circolare del 22 novembre 1968 (sulla presenza di "frasi sconvenienti" nella redazione degli atti); la lettera del 19 dicembre 1973 (sull'inammissibilità dei quesiti su atti degli enti locali non sottoposti a controllo dello stato); la circolare del 26 luglio 1976 (sul contenuto tipico dei diversi strumenti di sindacato ispettivo); la circolare del 10 gennaio 1980 (sull'inammissibilità degli atti contenenti imputazioni di ordine personale o significati oltraggiosi e diffamatori); la circolare del 15 gennaio 1980 (sulle attribuzioni presidenziali circa l'ammissibilità); la lettera del 13 febbraio 1981 (sull'inammissibilità dei quesiti riguardanti gli *interna corporis acta* delle Camere); la lettera dell'11 luglio 1981 (sull'esclusività del potere presidenziale in ordine alla valutazione di ammissibilità); la lettera del 2 dicembre 1986 (sul concetto di estraneità dell'argomento come causa di inammissibilità); la lettera del 15 marzo 1990 (sull'inammissibilità degli atti di sindacato concernenti l'operato della magistratura).

²²⁰ Gli interventi della Presidenza per disciplinare più dettagliatamente i criteri di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo rispondono all'esigenza di "*riconduurre nel solco tradizionale l'esercizio di una funzione che ha preso strade particolari*" A. De ANTONIIS, *Il sindacato ispettivo alla luce delle più recenti vicende parlamentari*, op. cit.

²²¹ Per una analisi approfondita dei contenuti della circolare del 21 febbraio 1996 v. C. LOMAGLIO, *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 352-356.

atti di organi di rilievo costituzionale, autorità indipendenti, società ed enti dotati di particolare autonomia, se non nei limiti delle competenze del Governo stabilite dalla legge; atti o comportamenti dei membri del Governo antecedenti l'assunzione della carica o non influenti sul suo esercizio.

La circolare si fa carico infine di fornire ulteriori indicazioni di carattere prevalentemente redazionale e procedurale circa la presentazione e lo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo. Ed è proprio su questi aspetti che nel corso della XVII Legislatura la Giunta per il Regolamento ritiene opportuno tornare, su sollecitazione della Conferenza dei Capigruppo del 1 ottobre 2015, esprimendo all'unanimità dei presenti nella seduta del 3 agosto 2016 un proprio parere *“ulteriormente specificativo delle modalità applicative delle norme del Regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo”*. La questione viene sottoposta all'attenzione della Giunta per le difficoltà derivanti dalla ristrettezza dei tempi a disposizione degli uffici della Camera e del Governo nel dover svolgere l'istruttoria sui testi delle interpellanze urgenti che, ai sensi dell'art. 138-*bis* del Regolamento della Camera²²², devono essere presentate entro la seduta del martedì (anche nella tarda serata) per potersi svolgere nella stessa settimana, per prassi nella seduta postmeridiana di giovedì o più frequentemente in quella antimeridiana di venerdì²²³. Tuttavia la proposta di anticipare al martedì pomeriggio il termine per il deposito di tali atti non trova sufficiente consenso in Conferenza dei Capigruppo, e la discussione circa le possibili soluzioni alternative viene demandata alla Giunta per il Regolamento per una riflessione più complessiva. L'esito delle quattro sedute di discussione va ben oltre l'obiettivo iniziale. Infatti il parere, muovendo dall'intenzione di riconoscere la centralità del quesito come elemento fondante l'atto ispettivo, e dalla considerazione che premesse e motivazioni costituiscono parti accessorie ed eventuali, stabilisce per tutti gli atti di sindacato *“parametri per il contenimento della complessiva lunghezza dell'atto”*²²⁴ che se non rispettati possono condurre alla dichiarazione di inammissibilità dell'atto stesso: mille parole per le interpellanze urgenti ex art. 138-*bis* (per le quali viene fissato il termine di presentazione alle 18 del martedì precedente la loro trattazione)²²⁵, ottocento per le altre interpellanze,

²²² Tale articolo è stato inserito con la riforma del 24 settembre 1997.

²²³ La previsione che lo svolgimento delle interpellanze urgenti si effettui *“di norma in ciascuna settimana nella seduta del giovedì mattina”* operata dall'art. 138-*bis*, co. 2 R.C., è nella prassi stabilmente disattesa.

²²⁴ Parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016.

²²⁵ *Ibidem* al punto 7.

quattrocento per le interrogazioni a risposta immediata (per le quali si ribadisce l'unicità formale e sostanziale della domanda in esse contenute)²²⁶ e seicento per le altre tipologie di interrogazioni. Nel caso in cui il limite venga superato in misura contenuta (pari o inferiore a un quarto) la pubblicazione è sospesa in attesa dell'accertamento, se invece la violazione è superiore *“la Presidenza dichiara comunque l'inammissibilità dell'atto”*²²⁷.

Infine con il parere si stabilisce che gli atti debbano essere presentati in formato digitale per consentire l'immediata verifica del rispetto del numero massimo di parole consentite²²⁸, e che sul sito internet della Camera vengano pubblicati ogni bimestre *“le percentuali di risposta del Governo agli atti di sindacato ispettivo, distinte per Ministero e per tipologia di atto”*²²⁹.

L'impatto che la nuova disciplina contenuta nel parere sarà in grado di produrre²³⁰, in particolare sull'efficacia complessiva della funzione parlamentare di controllo, potrà essere valutato solo dopo un periodo sufficientemente duraturo di sperimentazione, ma ciò non impedisce di riflettere su alcuni elementi che appaiono significativi.

La prima valutazione riguarda lo strumento utilizzato: un parere formale della Giunta per il Regolamento e non, come in passato, una circolare presidenziale, per intervenire su di una materia, l'ammissibilità degli atti ispettivi, disciplinata da disposizioni regolamentari per certi aspetti anche dettagliate ma che lasciano un considerevole spazio applicativo, e quindi integrativo della stessa disciplina, alla prassi. Ad una analisi attenta il parere interviene su più fronti: riconosce le prassi applicative esistenti e i precedenti indirizzi interpretativi rafforzandone il fondamento²³¹, e allo stesso tempo integra le previsioni regolamentari con l'introduzione di criteri di ammissibilità, estranei persino alla prassi, e di alcune disposizioni meramente procedurali (relative alla presentazione in

²²⁶ *Ibidem* al punto 6. In questo caso il parere conferma l'indirizzo interpretativo già specificato dalla circolare del 21 febbraio 1996 in relazione alle disposizioni di cui agli artt. 135-bis, co. 3 e 135-ter, co. 3 R.C., le quali affermano che le interrogazioni a risposta immediata *“debbono consistere in una sola domanda”*.

²²⁷ *Ibidem* al punto 4.

²²⁸ *Ibidem* al punto 5, nel quale viene specificato che in caso di presentazione dell'atto in formato cartaceo la pubblicazione dello stesso è sospesa fino alla presentazione in formato elettronico, *“salvo che non sia immediatamente verificabile in oculi il rispetto dei limiti cui al punto 2”*.

²²⁹ *Ibidem* al punto 8, pubblicazione che peraltro già avviene anche se in forma meno dettagliata e frequente.

²³⁰ L'entrata in vigore della “nuova disciplina”, così viene qualificata dallo stesso parere, decorre dal 1 ottobre 2016, con l'eccezione della previsione del termine anticipato di presentazione delle interpellanze urgenti che si applica dal mese di settembre 2016.

²³¹ Lo stesso parere al punto 1 recita *“Fermo restando gli altri criteri di ammissibilità previsti dalle norme vigenti e le relative prassi applicative”* e in premessa *“vista la circolare del Presidente della Camera dei deputati del 21 febbraio 1996”*.

formato digitale degli atti e al termine delle ore 18 del martedì per il deposito delle interpellanze urgenti).

La portata innovativa è considerevole e senza dubbio la deliberazione della Giunta del Regolamento, peraltro avvenuta all'unanimità, integrando così, anche se nell'ambito di un collegio ristretto, il principio *nemine contra dicente*, offre maggiori garanzie rispetto ad un atto adottato autorevolmente ma unilateralmente dalla Presidenza.

La seconda considerazione attiene invece al rilievo che assume l'introduzione di un principio così innovativo, quello della determinazione di un limite alla lunghezza dell'atto di sindacato ispettivo, nella disciplina dell'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo e più in generale degli atti parlamentari. I riferimenti comparatistici richiamati dalle premesse contenute nello stesso parere e noti alla dottrina²³² non consentono tuttavia di trascurare il fatto che l'ordinamento parlamentare italiano non conosca l'istituto del "contingentamento delle parole" per gli atti scritti, come invece avviene per il "contingentamento dei tempi" per gli interventi. Sebbene si possa rintracciare coerenza tra i nuovi criteri di ammissibilità degli atti ispettivi con gli indirizzi interpretativi esistenti²³³ e con la *ratio* della disciplina regolamentare, che, ad esempio per ciò che concerne le interrogazioni a risposta immediata, fa esplicito riferimento alla formulazione concisa degli atti (135-*bis*, co. 3 e 135-*ter*, co. 3 R.C.), per una simile innovazione normativa sarebbe forse stato più opportuno percorrere la via della modifica regolamentare.

3.4 Mozioni, risoluzioni, ordini del giorno nella tra inflazionamento e irrilevanza

Le mozioni, le risoluzioni e gli ordini del giorno rappresentano gli strumenti propri del diritto parlamentare per la definizione dell'indirizzo politico da parte delle due Camere e per la precisazione e l'integrazione dei contenuti che contraddistinguono il rapporto fiduciario con il Governo. Si tratta in sostanza di atti parlamentari volti a consentire

²³² Il parere nella premessa fa riferimento al limite delle 200 parole previsto per le interrogazioni scritte al Parlamento europeo e ai riferimenti alla concisione degli atti previsti dal *Bundestag*, dalla *House of Commons* e dall'*Assemblée nationale* e dal *Sénat* francesi. Per più approfonditi riferimenti dottrinali v. C. LOMAGLIO, *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato*, op. cit. p. 362-367 e AA. VV., *Le interrogazioni al Parlamento europeo*, in *Studi Parmensi*, XXIII, Milano, 1978.

²³³ Gli interventi presidenziali già citati in più occasioni hanno fatto riferimento alla necessità di formulare gli atti in modo sintetico, essenziale e diretto, senza tuttavia elevare tali indicazioni a vere e proprie prescrizioni circa l'ammissibilità degli atti.

“l’espressione della volontà o di una opinione”²³⁴ da parte dell’Assemblea e si differenziano per l’autonomia del procedimento (e quindi del dibattito) che caratterizza l’esame di mozioni e risoluzioni e per il carattere accessorio rispetto al procedimento principale (solitamente quello legislativo) proprio degli ordini del giorno, che proprio in virtù di esso possono in effetti essere definiti come “*mozioni relative all’argomento in discussione*”²³⁵.

In coerenza con questa distinzione²³⁶, il Regolamento della Camera disciplina nella parte terza, ovvero quella riservata alle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione, i primi due istituti: la mozione, definita come atto presentabile dal presidente di un Gruppo o da almeno dieci deputati “*al fine di promuovere una deliberazione dell’Assemblea*” su di una determinata materia (art. 110 R.C.) e la risoluzione, definita come atto attraverso il quale ciascuna Commissione può su proposta di un suo componente deliberare al fine di “*manifestare orientamenti*” o “*definire indirizzi*” su specifici argomenti di propria competenza (art. 117 R.C.). Gli ordini del giorno, invece, compaiono nel disposto regolamentare come atti recanti “*istruzioni al Governo*” che ciascun deputato può presentare, illustrare e sottoporre alla votazione dell’Assemblea, nell’ambito dell’approvazione dei progetti di legge (art. 88 R.C.) e altresì senza svolgimento (ovvero con la sola possibilità di porlo in votazione) “*in riferimento alla materia oggetto di una mozione*”, dopo la votazione della stessa (art. 114, co. 4 R.C.).

In questa sede, prendendo in esame la prassi relativa a questi atti tipici della funzione di indirizzo, con riferimento alla loro presentazione (e al vaglio di ammissibilità in particolare per gli ordini del giorno), allo svolgimento e soprattutto alla effettiva attuazione delle “*direttive*” in essi contenuti, si intende poter giungere ad una valutazione in concreto della reale efficacia degli strumenti parlamentari di indirizzo politico.

Mozioni

La mozione non è un atto di iniziativa individuale del singolo deputato. Per poter infatti provocare un dibattito ed una deliberazione che coinvolga tutta l’Assemblea il

²³⁴ I. LOLLI, *Ordine del Giorno (dir. pubb.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 22, Roma, 1990.

²³⁵ G. F. CIAURRO, *Ordine del giorno*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 30, Milano, 1980.

²³⁶ Tale distinzione viene considerata da gran parte della dottrina di natura esclusivamente procedimentale, cfr. D. NOCILLA, *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 27, Milano, 1977. e L. DI CIULO, *Mozione*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice Vol. V, Torino, 1984.

Regolamento prescrive la sottoscrizione da parte di almeno dieci deputati o in alternativa da parte del Presidente di un Gruppo.

Nella prassi, la gran parte delle mozioni presentate e la quasi totalità di quelle discusse rappresentano iniziative ascrivibili alla volontà politica di un intero gruppo parlamentare. Ciò consente di contenere il numero complessivo degli atti che vengono presentati e di “politicizzare” il dibattito che ne deriva. La previsione regolamentare che consente la discussione congiunta di più mozioni relative al medesimo argomento (art. 112, co. 1 R.C.) porta ciascun Gruppo (o nel caso della maggioranza, più frequentemente, l’insieme dei gruppi che sostengono il Governo) a presentare un proprio testo “alternativo” a quello della mozione “pilota” (ovvero di quella mozione che per prima viene presentata e per la quale viene richiesta la calendarizzazione dai presentatori). Tale meccanismo di vaglio politico esercitato dai Gruppi consente una razionalizzazione efficace del sistema di presentazione e svolgimento delle mozioni.

Come si può notare dai dati qui riportati, nella XVII Legislatura si consolida una tendenza già riscontrabile nelle precedenti: il numero di mozioni complessivamente presentate è relativamente contenuto (a *fortiori* se si consideri che la discussione congiunta consente lo svolgimento di un numero di atti talvolta pari al numero di Gruppi parlamentari presenti in Assemblea), e contestualmente la percentuale di atti effettivamente discussi tende ad aumentare ben oltre i due terzi²³⁷.

Tab.19 Mozioni presentate e concluse nella XVII Legislatura.

<i>Mozioni</i>	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentate</i>	364	397	399	293	1514
<i>concluse</i>	290	303	295	158	1095
<i>da svolgere</i>	74	94	104	135	419
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	79,70%	76,30%	73,90%	53,90%	72,30%

²³⁷ Nelle prime otto legislature repubblicane alla Camera le mozioni discusse (e ancor di più quelle approvate) sono state pari ad una percentuale molto bassa rispetto a quelle presentate (si tratta di percentuali comprese tra il 10% ed il 30%). I dati di questa rilevazione sono riportati da L. DI CIOLO, *Mozione*, in *Novissimo digesto italiano*, op. cit., p. 154, nota 17.

Tab.20 *Mozioni presentate e concluse: confronto con legislature precedenti.*

<i>Mozioni</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	1514	1208	276	515
<i>concluse</i>	1095	816	146	289
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	72,30%	67,50%	52,90%	56,11%

Il procedimento di svolgimento delle mozioni ripercorre i tratti fondamentali di quello di approvazione dei progetti di legge: discussione sulle linee generali, intervento del Governo con espressione del parere (che comprende sovente la richiesta di riformulazione della premessa o del dispositivo rivolta ai proponenti), discussione sugli emendamenti (art. 113 R.C.). Tuttavia, nella prassi, la possibilità di ottenere la votazione per parti separate dei testi delle mozioni (art. 114 co. 5 R.C.) induce a non utilizzare lo strumento emendativo come invece avviene nel procedimento legislativo. Ciascun Gruppo persegue l'obiettivo dell'approvazione del proprio atto di indirizzo o di parte di esso, ed è quindi portato a desistere dalla presentazione di emendamenti al testo "di maggioranza" e a preferire la presentazione di una propria autonoma posizione politica²³⁸.

Quanto al contenuto delle mozioni, e in particolare alla formulazione del dispositivo che segue la premessa (e che solitamente reca le parole "la Camera impegna"), non vi è dubbio che il soggetto destinatario privilegiato sia il Governo, in coerenza con la prevalente funzione di indirizzo che tale tipo di atto riveste nella determinazione delle linee programmatiche che contraddistinguono il vincolo fiduciario tra Parlamento e Governo. Sebbene quest'ultima si possa senz'altro considerare come la formulazione tipica della mozione, la disciplina regolamentare non esclude la possibilità di utilizzo di questa tipologia di atto per finalità diverse dall'espressione di una "direttiva" nei confronti del Governo.

²³⁸ Solo in quattro circostanze nel corso della XVII Legislatura sono stati presentati emendamenti alle mozioni in discussione: mozione n. 1-1557 e abbinate sull'indicazione dell'affiliazione dei partiti politici nazionali a quelli europei, in vista delle elezioni europee del 2014 (discusse l'11 febbraio 2014); mozione n. 1-248 e abbinate, concernenti iniziative per la tutela delle vittime di reato (discusse il 6 maggio 2014); mozione n. 1-489 e abbinate, concernenti iniziative volte alla tutela della libertà religiosa, con particolare riferimento ai cristiani e alle minoranze perseguitate (discusse il 2 luglio 2014); mozione n. 1-1124 e abbinate, concernenti politiche a sostegno della famiglia (discusse il 2 marzo 2016).

La prassi restituisce un quadro articolato di mozioni recanti formulazioni diverse da impegni al Governo: a) atti volti a deliberare l'istituzione di una commissione bicamerale per le riforme costituzionali: questa tipologia di atti di indirizzo non contempla alcun impegno per il Governo, ma impegna la Camera, attraverso apposite intese con l'altro ramo del Parlamento, a deliberare l'istituzione di una commissione bicamerale per la formulazione di modifiche alla Costituzione²³⁹ o a deliberare l'istituzione di commissioni speciali o d'inchiesta²⁴⁰; b) atti volti a riservare un'apposita sessione dei lavori parlamentari ad un determinato argomento²⁴¹; c) atti che esprimono valutazioni in merito alle risultanze dei lavori di una commissione di inchiesta²⁴²; d) atti in cui si valuta l'operato di un Ministro o dell'intero Governo: in questa tipologia di atti si possono far rientrare sia alcune mozioni che, pur contenendo in alcuni casi impegni al Governo, intendono promuovere una deliberazione dell'Assemblea volta ad esprimere un giudizio sull'operato di un Ministro, sia mozioni in cui si impegna il Governo a valutare l'operato di un Ministro o a dichiarare se è solidale con il comportamento di un Ministro e sia, infine, mozioni in cui si esprime un giudizio sull'intera compagine governativa²⁴³; e) atti

²³⁹ Si ricordano, tra gli altri: per la XI Legislatura le mozioni n. 1-00026, 1-00033, 1-00047, 1-00049, 1-00052, 1-00055, 1-00056, 1-00058, 1-00059, 1-00060, 1-00061, 1-00147 (che delibera la proroga dell'attività della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali); per la XII Legislatura la mozione n. 1-00096; per la XIII legislatura le mozioni n. 1-00015 e 1-00016.

²⁴⁰ A riguardo sono da segnalare due mozioni della XIII Legislatura (la n. 1-00005 e la n. 1-00042), in cui, accanto all'impegno rivolto al Governo, la Camera impegna se stessa per l'istituzione di una commissione speciale in materia di infanzia. Nella XVII Legislatura si segnala l'approvazione, nella seduta del 9 gennaio 2017, della mozione n. 1-00452 on. Brunetta e altri con la quale *“La Camera, impegna se stessa e i propri organi, ciascuno per le proprie competenze, a deliberare in ordine all'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato del sistema bancario italiano e sui casi di crisi verificatisi dal 1° gennaio 1999, in connessione con l'inizio dell'operatività in strumenti finanziari denominati in euro, sulla base di quanto già richiesto, attraverso specifiche proposte di inchiesta, da diverse forze politiche”*.

²⁴¹ A riguardo si segnala una mozione della XIII Legislatura (la n. 1-00109), con la quale si impegna la Camera a riservare un'apposita sessione dei lavori per discutere dei temi dell'etica sociale.

²⁴² Si vedano due mozioni del maggio 1991, la n. 1-00487 e la n. 1-00517, in merito alla relazione della Commissione di inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dal sisma del novembre 1980 e del febbraio 1981 in Campania e Basilicata, che, pur contenendo vari impegni al Governo, recano la formula *“approva la relazione, le conclusioni e le proposte della Commissione parlamentare di inchiesta”*, e una mozione del 1984, la n. 1-00080, in riferimento alla relazione della Commissione di inchiesta sul “caso Moro”, in cui si *“esprime un giudizio negativo sulla relazione di maggioranza”*.

²⁴³ Si vedano della IX Legislatura le mozioni n. 1-00156, 1-00161, 1-00163 e 1-00164, della XII Legislatura le mozioni n. 1-00059 del 14 dicembre 1994 e n. 1-00146 del 29 giugno 1995, della XIII Legislatura la mozione n. 1-00454 del 21 giugno 2000.

atti non recanti impegni al Governo che impegnano la stessa Camera ad assumere determinazioni o ad adottare iniziative legislative su determinate materie²⁴⁴.

Nella XVII Legislatura sono stati discussi e votati alcuni atti di indirizzo non recanti impegni diretti al Governo. Al fine di dare avvio al percorso delle riforme costituzionali e della riforma elettorale, nella seduta del 29 maggio 2013 si tiene la discussione congiunta di diversi atti di indirizzo, la quale restituisce uno spaccato pressoché completo delle diverse possibili formulazioni, e in definitiva della duttilità, dell'istituto parlamentare delle mozioni. Il primo atto presentato in ordine cronologico impegna la Camera ed i propri organi ad approvare in tempi *“rapidissimi”* una riforma della legge elettorale proponendo il ritorno al sistema previgente (mozione n. 1-00053 on. Giachetti ed altri)²⁴⁵, altri impegnano il Governo a presentare un disegno di legge costituzionale che preveda *“una procedura straordinaria rispetto a quella di cui all'articolo 138 della Costituzione, che tenda ad agevolare il processo di riforma, favorendo un'ampia convergenza politica in Parlamento”* (le mozioni 1-00056 on. Speranza ed altri, 1-00059 on. Meloni ed altri)²⁴⁶, altri ancora contengono deliberazioni quali l'indizione di un *“referendum popolare di indirizzo”* (mozione n. 1-00057 on. Dadone) e *“l'attuazione alle dichiarazioni programmatiche rese, in relazione alle riforme costituzionali, al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei ministri e sulle quali ha ottenuto la fiducia”* (mozione n. 1-00055 on. Giorgetti). L'approvazione della mozione di maggioranza e di quelle con essa *“compatibili”* avrà seguito e il Governo, attuando la direttiva parlamentare, presenterà al Senato il 10 giugno 2013 il disegno di legge per l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali, che dopo essere stato approvato da entrambe le Camere in prima lettura verrà affossato dalla chiusura della fase delle *“larghe intese”*.

²⁴⁴ Si veda la mozione n. 1-00013 del 10 marzo 1954 in materia elettorale, oppure in materia di ordinamento giudiziario e penitenziario la mozione n. 1-00010 del 18 novembre 1976, oppure ancora in materia di politica energetica si veda la mozione n. 1-00060 del 12 dicembre 1979.

²⁴⁵ La singolarità della mozione non sta esclusivamente nella formula non del tutto inedita con cui la Camera è chiamata ad impegnare *“se stessa ed i propri organi”* ma anche nella trasversalità dei presentatori appartenenti a Gruppi di maggioranza e di opposizione. A differenza di quanto avviene nella prassi, tale mozione non rappresenta la posizione politica di uno o più Gruppi parlamentari ma un atto di iniziativa eterogenea.

²⁴⁶ La prima delle due mozioni è quella di maggioranza, sottoscritta da tutti i Presidenti di gruppo delle forze che sostengono il Governo, la seconda invece rappresenta plasticamente l'autonoma adesione di un gruppo di opposizione (FdI) al percorso di riforme costituzionali che viene delineato.

Nella XVII Legislatura ulteriori delicati passaggi dal punto di vista politico-parlamentare vengono affrontati attraverso mozioni che possono essere definite “atipiche”²⁴⁷. Nella seduta del 21 settembre 2016, questa volta nell’ambito di una discussione riguardante esclusivamente la disciplina della legge elettorale, la Camera affronta l’esame della mozione n. 1-01314 on. Scottò e di quelle ad essa abbinante, tutte rivolte ad impegnare la Camera stessa ad approvare una riforma della legge elettorale n. 52 del 2015, il c.d. “*Italicum*”. L’esito della discussione, con l’approvazione della mozione di maggioranza n. 1-01349 on. Rosato ed altri “*La Camera si impegna ad avviare, nelle sedi competenti, una discussione sulla legge 6 maggio 2015, n. 52, al fine di consentire ai diversi gruppi parlamentari di esplicitare le proprie eventuali proposte di modifica della legge elettorale attualmente vigente e valutare la possibile convergenza sulle suddette proposte*”, rende del tutto evidente il limite che incontra l’istituto della mozione nel funzionamento del nostro ordinamento parlamentare quando, in maniera inconsueta rispetto alla prassi, viene utilizzato non già in chiave di istruzione al Governo, quanto in chiave di *self-commitment*.

Infine, di particolare interesse appare il comportamento del Governo nel non voler rinunciare (almeno nei casi della XVII Legislatura qui riportati) all’espressione dei pareri di fronte a questa tipologia di atti parlamentari auto-direttivi che in ogni caso non impegnano l’Esecutivo. Per ragioni che attengono non tanto la violazione (senza riscontro) di disposizioni regolamentari quanto il rispetto di una norma non scritta di correttezza istituzionale, potrebbe ritenersi maggiormente opportuno da parte del Governo non esprimere il parere e “rimettersi alla volontà dell’Aula”, considerata l’inidoneità della deliberazione ad interferire con il contenuto programmatico del vincolo fiduciario.

Risoluzioni in commissione e in Assemblea

²⁴⁷ Parte della dottrina tende ad incorporare nella definizione stessa di mozione il contenuto necessario di “una determinata direttiva al Governo” A. MANZELLA, *Il Parlamento* (3° ed.), op. cit., p. 126 e ss., ma vi è anche chi oppone una diversa configurazione della natura di questo atto tesa a valorizzarne la polivalenza A. MACCANICO, *Mozione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. 19, Roma (1990), p. 3. Infine la schiacciante prevalenza nella prassi delle mozioni riconducibili allo “schema binomico Camera-Governo” è stata rilevata da G. FIORUCCI, *Le mozioni alla Camera*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 56-57, 1982.

Con la riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971 la risoluzione è stata formalmente disciplinata come istituto attraverso il quale la funzione di indirizzo politico è stata estesa alle Commissioni (art. 117 R.C.), facendo così venire meno quella “*riserva di Assemblea*”²⁴⁸ che caratterizzava il rapporto fiduciario²⁴⁹. È stato così introdotto un nuovo strumento di indirizzo idoneo a promuovere un dibattito autonomo, che proprio in virtù di tale caratteristica è stato definito dalla dottrina “*mozione in Commissione*”²⁵⁰. Tuttavia non è questa l’unica *species* di risoluzione che il diritto parlamentare conosce. Infatti, secondo quanto previsto dall’art. 118 R.C., ciascun deputato può nel corso dei dibattiti in Assemblea su comunicazioni del Governo o sulle mozioni presentare una proposta di risoluzione da votare al termine della discussione, ma in questo caso la risoluzione non può in alcun caso provocare un dibattito autonomo quanto più uno strumento per concludere un procedimento in corso.

La distinzione che si può operare in base alla sede di presentazione di questo atto non è tuttavia l’unica e probabilmente dal punto di vista logico-giuridico non è quella più significativa. Infatti vale la pena distinguere tra quelle risoluzioni “autonome” nel procedimento e “libere” nell’iniziativa che consentono alla Commissione di merito di esprimere una direttiva al Governo e le altre risoluzioni previste da specifiche norme dei Regolamenti (e talvolta dalla legge) come atti “tipizzati” e “dovuti” volti a consentire alla Commissione o all’Assemblea di esprimersi nell’ambito dell’esame di determinati documenti o provvedimenti sottoposti all’esame delle Camere²⁵¹.

Prendendo in esame i dati relativi alle risoluzioni presentate e concluse nelle Commissioni permanenti si può notare che per quanto riguarda le risoluzioni “autonome” il numero di atti presentati risulta elevato per via dell’iniziativa consentita dall’art. 117, co. 1 R.C. a ciascun componente della commissione competente e quindi priva di un preventivo filtro politico in capo ai Gruppi parlamentari di appartenenza dei singoli deputati. Conseguentemente il rapporto tra atti presentati e conclusi è inferiore al 50% ed è caratterizzato da significative variazioni in ragione della commissione in cui viene

²⁴⁸ S. TOSI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 362.

²⁴⁹ Sul punto parte della dottrina ritiene che attraverso la risoluzione la Commissione possa esclusivamente specificare l’indirizzo programmatico di Governo, V. DI CIOLO, *Risoluzione parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice Vol. VI, Torino, 1986, *Contra* A. MANZELLA, *Il Parlamento* (3° ed.), op. cit., sostiene che la risoluzione può anche rettificare parzialmente l’indirizzo di governo.

²⁵⁰ L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 27, Roma, 1991.

²⁵¹ L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, op. cit., propone con efficacia tale classificazione in *species* del *genus* delle risoluzioni.

presentato²⁵². Il Regolamento della Camera, nel richiamare per quanto applicabili le norme relative alla presentazione, alla discussione e alla votazione delle mozioni in Assemblea (art. 117, co. 2 R.C.), non prevede alcuna riserva obbligatoria da dedicare all'esame delle proposte di risoluzione nella determinazione autonoma per ciascuna commissione del proprio calendario, a differenza di quanto accade per gli atti di sindacato ispettivo del *question time* in Commissione (art. 135-ter R.C).

Tab.21 Risoluzioni ex art. 117 R.C. in commissione presentate e concluse nella XVII Legislatura.

Risoluzioni in commissione	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentate</i>	323	389	401	246	1423
<i>concluse</i>	141	177	179	88	617
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	43,70%	45,50%	44,60%	35,80%	43,40%

Per consolidare l'efficacia dell'istituto della risoluzione di indirizzo al Governo in Commissione, la dottrina ha avanzato la proposta di introdurre, in analogia con quanto fatto per interrogazioni e interpellanze, la possibilità di risoluzioni rafforzate la cui presentazione, sottratta all'iniziativa individuale e affidata ad un determinato numero di componenti o alla segnalazione dei Gruppi, garantisca un contingentamento numerico a cui far corrispondere una corsia preferenziale per la calendarizzazione e lo svolgimento²⁵³.

Al fine di scongiurare una frammentazione irragionevole dell'indirizzo politico generale in tanti "indirizzi settoriali potenzialmente contraddittori fra loro"²⁵⁴, nel corso della discussione della risoluzione il Governo può chiedere che "non si proceda alla votazione di una proposta di risoluzione e che di questa sia investita l'Assemblea" (art. 117, co. 3 R.C.), ma tale previsione nella prassi non trova applicazione, fatte salve alcune infrequenti eccezioni. Infine, è bene ricordare che anche nell'ambito delle attività delle

²⁵² La variazione tra le *performance* delle diverse Commissioni permanenti nello svolgimento delle risoluzioni varia in misura inversamente proporzionale al maggior coinvolgimento di ciascuna nel procedimento legislativo. I dati riscontrabili vanno dal 8% della II Commissione Giustizia al 90% della XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea.

²⁵³ L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, op. cit.

²⁵⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 202.

Commissioni permanenti esistono forme tipizzate (definite dal Regolamento genericamente come “documenti” oppure ancora come “relazioni”, “proposte”, “pareri”) di risoluzioni “conclusive” o “finali” di un determinato procedimento, come ad esempio l’esame delle relazioni della Corte dei Conti (art. 149, co. 3 R.C.), delle sentenze della Corte costituzionale (art. 108, co. 3 R.C.), degli atti degli organismi internazionali e dell’Unione europea sottoposti a procedure di controllo parlamentare (artt. 125 e ss., R.C.) o ancora la conclusione delle indagini conoscitive (art. 144, co. 3 R.C.). Non trattandosi di atti autonomi, ma appunto conclusivi di procedimenti non legislativi in Commissione, il loro svolgimento è di fatto obbligato²⁵⁵. Tuttavia quando queste ultime risoluzioni contengono direttive rivolte al Governo devono essere trasmessi all’Esecutivo alla stessa stregua delle risoluzioni vere e proprie.

Questa stessa natura “accessoria” caratterizza l’intero novero delle risoluzioni in Assemblea. L’art. 118, R.C., infatti, ne disciplina la presentazione delle risoluzioni in occasione delle comunicazioni del Governo e della discussione delle mozioni.

La prima delle due fattispecie rappresenta l’occasione tipica di presentazione delle risoluzioni in Assemblea, tanto che nella prassi è andato affermandosi l’istituto alternativo dell’informativa che consente su questioni urgenti un confronto fra Governo e Parlamento che non si conclude tuttavia con la votazione di atti di indirizzo²⁵⁶. Come si può evincere dai dati sotto riportati, per queste e per le altre risoluzioni in Assemblea lo svolgimento risulta “obbligato” e di conseguenza non sussistono atti presentati che non vengono posti in votazione.

Tab.22 Risoluzioni in Assemblea presentate e concluse: confronto con legislature precedenti.

<i>Risoluzioni in Assemblea</i>	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.
<i>presentate</i>	289	<i>118</i>	<i>30</i>	<i>110</i>
<i>concluse</i>	289	<i>118</i>	<i>27</i>	<i>110</i>
<i>rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi</i>	100,00%	<i>100,00%</i>	<i>90,00%*</i>	<i>100,00%</i>

²⁵⁵ Nella tabella non sono riportate le risoluzioni conclusive che nella XVII Legislatura ammontano a 220 e che per definizione sono tutte da considerarsi concluse.

²⁵⁶ Cfr. R. S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell’ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2010, p. 91-113.

**Nel caso specifico l'interruzione anticipata della XV Legislatura provoca questa leggera discrasia statistica.*

Non a caso ad una prima analisi quantitativa buona parte (pari a circa il 30%) delle 289 risoluzioni presentate e concluse nella XVII Legislatura trova origine nel dibattito scaturito dalle 28 comunicazioni del Governo alla Camera (come si è già sottolineato nel II Capitolo la stessa mozione di fiducia assume la forma della risoluzione).

Alla stessa analisi appare invece tendenzialmente residuale la seconda fattispecie prevista dall'art. 118 R.C., ovvero quella relativa alla presentazione di risoluzioni nell'ambito della discussione delle mozioni (solitamente ciò avviene quando il presentatore della mozione opta per il ritiro della mozione ripiegando su di una risoluzione oppure quando una componente del Gruppo Misto non formalmente costituita intende presentare un autonomo documento).

Le risoluzioni sono altresì lo strumento con il quale la Camera conclude la discussione su documenti trasmessi dalle Commissioni, dal Governo o da altri organismi. Si vedano, solo per fare alcuni esempi, le relazioni predisposte dalle commissioni d'inchiesta, il Documento di Economia e Finanza e le relative note di aggiornamento (per i quali l'istruttoria viene svolta dalla V Commissione), la relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (di competenza della XVI Commissione) e ancora le deliberazioni circa la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali approvate dal Consiglio dei ministri (previo esame in sede congiunta della III e IV Commissione)²⁵⁷.

Ordini del giorno

Come si è visto gli ordini del giorno consistono in “*istruzioni al Governo*” (a differenza degli altri strumenti di indirizzo il Regolamento della Camera definisce il Governo come unico destinatario dell'atto) che ciascun deputato può presentare, illustrare e sottoporre alla votazione dell'Assemblea, principalmente nell'ambito dell'approvazione dei progetti di legge (art. 88 R.C.) al termine della votazione dei singoli articoli e degli emendamenti ad essi riferiti. Può invece considerarsi desueto l'istituto

²⁵⁷ Con l'entrata in vigore della l. n. 145 del 2016 recante “*Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*” si è evitato il ricorso alla decretazione d'urgenza per il rifinanziamento annuale delle missioni e all'art. 2 si è previsto un iter di “*deliberazione-autorizzazione*” che si perfeziona nella fase parlamentare proprio attraverso l'approvazione di apposite risoluzioni.

dell'ordine del giorno presentato “*in riferimento alla materia oggetto di una mozione*” (art. 114 co. 4 R.C.), previsto dal Regolamento della Camera ma ormai abbandonato nella pratica. Non può sfuggire che l'ordine del giorno, ovvero un atto di indirizzo accessorio rispetto a un procedimento principale anch'esso finalizzato all'espressione di una direttiva di indirizzo (contenuta nella mozione), risulti in questo contesto quantomeno superfluo²⁵⁸.

Meritano di essere citati alcuni casi residuali (a differenza di quanto avviene al Senato, dove il loro uso risponde prevalentemente alla finalità di indirizzare i lavori delle Commissioni permanenti) di ordini del giorno presentati in Commissione in sede legislativa per l'approvazione dei progetti di legge, oppure quando impegnata in sede consultiva nel corso della sessione di bilancio (ai sensi dell'art 122 R.C). Tali ordini del giorno, se approvati, vengono trasmessi alla Commissione V in sede referente²⁵⁹, non comparabili sul piano numerico con la mole di atti d'indirizzo presentati in Assemblea nel corso del procedimento legislativo.

Tab.23 Ordini del giorno in Assemblea nella XVII Legislatura.

<i>Ordini del giorno</i>	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>presentati</i>	2197	2506	3531	1867	10291
<i>votati</i>	535	637	1250	293	2758
<i>approvati</i>	2	4	45	37	88

Come si può notare dai dati qui riportati²⁶⁰ il concorso di diversi fattori, quali l'iniziativa individuale (anche se limitata ad un ordine del giorno per ciascun deputato nell'ambito della medesima discussione), la possibilità di utilizzare tale strumento con finalità ostruzionistiche (in particolar modo quando per effetto dell'approvazione della questione di fiducia non si procede a discutere e porre in votazione le proposte emendative

²⁵⁸ Non si riscontrano nella prassi della XVII Legislatura, presentazioni di ordini del giorno nell'ambito della discussione in Assemblea delle mozioni, mentre nella precedente Legislatura si segnalano appena 4 casi di ricorso a tale strumento.

²⁵⁹ Nella XVII Legislatura si tratta di 18 casi, la gran parte dei quali presentati e discussi nella XIII Commissione Agricoltura.

²⁶⁰ Le statistiche della XVI Legislatura si pongono in linea con le risultanze qui riportate, mentre non sono disponibili dati per le precedenti legislature.

su di un determinato articolo) e, da ultimo, la ricerca da parte del singolo deputato di una parziale soddisfazione rispetto ad una determinata istanza che non abbia trovato accoglimento nell'articolato della legge (nella fase di approvazione degli emendamenti frequentemente il Governo suggerisce il ritiro della proposta emendativa e la trasformazione in atto di indirizzo per l'impossibilità di una immediata soluzione normativa della questione in oggetto), porta ad una notevole proliferazione degli ordini del giorno presentati. Solo una parte di essi (intorno al 25%) viene effettivamente posta in votazione, ed in tal caso con grande probabilità l'ordine del giorno è destinato ad essere respinto (nel 97% dei casi) salvo che il Governo non abbia inteso "rimettersi alla volontà dell'Aula", oppure il presentatore insista per la votazione nonostante il parere favorevole per finalità dilatorie, o ancora nel caso insolito in cui l'Assemblea ribalti il parere contrario del Governo. La restante parte degli ordini del giorno non viene posta in votazione ma ciò non significa che l'atto non risulti concluso. Infatti, trattandosi di uno strumento accessorio al procedimento principale, non si dà il caso che lo svolgimento non abbia luogo, ma la votazione viene evitata (ciò accade per oltre la metà degli atti presentati) per via dell'accoglimento da parte del Governo che può essere totale, accompagnato da una richiesta di riformulazione che ne affievolisce la portata impegnativa (tipicamente la formula utilizzata è quella dell'invito al Governo "*a valutare l'opportunità di...*"), oppure ancora accettati dal Governo come semplice "*raccomandazione*"²⁶¹ o ancora per il ritiro da parte del presentatore (generalmente di maggioranza) di fronte al parere negativo o all'invito al ritiro da parte del rappresentante del Governo (circa il 5% degli ordini del giorno viene così ritirato).

Da ultimo, molto più di quanto accada per mozioni e risoluzioni, assume significativo rilievo il vaglio di ammissibilità degli ordini del giorno in capo alla Presidenza sulla base delle disposizioni regolamentari (art. 88, co.2, R.C.) che escludono la possibilità di presentare ordini del giorno "*che riproducano emendamenti o articoli aggiuntivi respinti*" (al fine di evitare un conflitto tra due deliberazioni) e del più generale principio di non manifesta "*estraneità di materia*", applicato peraltro in maniera assai restrittiva. Nella XVII Legislatura il numero di ordini del giorno dichiarati inammissibili ammonta a 238 pari a circa il 2% sul totale degli atti presentati.

²⁶¹ Assai più raramente accade che la formula di accoglimento depotenziata da carattere impegnativo sia quella dell'accettazione "*a titolo di studio*".

Attuazione degli atti di indirizzo

Come si è detto ciò che accomuna le diverse tipologie di atti di indirizzo è la prevalente (e per gli ordini del giorno esclusiva) finalizzazione mirata a impartire una “direttiva”, un “indirizzo”, un’”istruzione” al Governo. Ne consegue l’assoluta importanza della fase di attuazione degli impegni contenuti negli atti approvati dal Parlamento o accettati dal Governo per poter esprimere una valutazione circa la reale capacità da parte delle Camere di integrare e precisare i contenuti del rapporto fiduciario e, in definitiva, di esercitare efficacemente la funzione di indirizzo politico. In dottrina si è dissertato in maniera approfondita circa la natura precettiva di questi atti monocamerale, non strettamente giuridica ma politica, come del resto la possibile sanzione nel caso di mancata ottemperanza²⁶². Con la riforma regolamentare del 1971 all’art. 143, co. 3 R.C. è stata introdotto un importante strumento di controllo dell’attuazione delle direttive contenute negli atti di indirizzo che consiste nell’obbligo per il Governo di riferire anche in forma scritta in merito “*all’attuazione data a mozioni, a risoluzioni e a ordini del giorno approvati dalla Camera*”, qualora la commissione parlamentare ne faccia richiesta: in via di prassi è il Governo ad inviare alla Camera, a prescindere dalla richiesta avanzata dalle singole commissioni, una nota di attuazione degli atti trasmessi. L’intento evidente è quello di rendere trasparente, visibile all’attenzione della Camera e dell’opinione pubblica, e quindi anche sanzionabile dal punto di vista politico, l’operato dell’Esecutivo rispetto alle direttive provenienti dal Parlamento.

Tab.24 Atti di indirizzo inviati ai Ministeri e loro attuazione nella XVII Legislatura.

	<i>Atti inviati</i>	<i>Note di attuazione pervenute</i>	<i>Percentuale di attuazione</i>
<i>Ordini del giorno</i>	<i>5524</i>	<i>446</i>	<i>8,10%</i>
<i>Risoluzioni</i>	<i>313</i>	<i>36</i>	<i>11,50%</i>
<i>Mozioni</i>	<i>645</i>	<i>63</i>	<i>9,80%</i>
<i>Totale atti di indirizzo</i>	<i>6482</i>	<i>545</i>	<i>8,40%</i>

²⁶² A questo proposito si segnalano S. TOSI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 358., C. CHIMENTI, *Il controllo delle Camere sulla attività governativa nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 1971, n. 4-5, p. 310-318 e G. F. CIAURRO, *Ordine del giorno*, in *Enciclopedia del diritto*, op cit.

I dati qui riportati restituiscono un quadro parziale ma certamente impietoso del livello di attuazione degli indirizzi parlamentari. È bene precisare che vengono inviati ai Ministeri individuati come competenti ai fini della loro attuazione gli atti di indirizzo accolti, accolti come raccomandazione o approvati in Assemblea o in Commissione e che mentre le mozioni e le risoluzioni vengono trasmesse subito dopo la loro approvazione, gli ordini del giorno vengono inviati dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge cui gli stessi si riferiscono. Allo stesso tempo si deve considerare che non tutti i provvedimenti del Governo che raccolgono anche solo parzialmente la direttiva contenuta negli atti di indirizzo vengono necessariamente riportati nella nota di attuazione e quindi è facile nell'esperienza riscontrare *de facto* l'attuazione di alcuni indirizzi o il superamento della questione oggetto della direttiva.

Per quanto si possa quindi ipotizzare che il grado di attuazione sia significativamente sottostimato dalle rilevazioni contenute nelle note che lo stesso Governo trasmette alla Camera, da questa analisi emerge un quadro desolante rispetto alla efficacia degli strumenti parlamentari di indirizzo politico e al corretto funzionamento del rapporto Parlamento-Governo. Sul punto di vista regolamentare si è detto come alcuni interventi già sperimentati per gli istituti di sindacato ispettivo possano contribuire positivamente ad aumentare il livello di svolgimento anche degli atti di indirizzo. La proliferazione e in tali casi l'abuso da parte dei singoli deputati degli strumenti a propria disposizione (a cause delle lacune riscontrabili nelle disposizioni regolamentari che le consentono) spiega solo in parte le risultanze di questa analisi dato che anche per quanto riguarda le mozioni approvate in Assemblea e presentate dai Gruppi parlamentari il livello di attuazione è decisamente poco elevato, ed il problema quindi, così come la natura del vincolo che caratterizza questi istituti, è più politico che giuridico.

Capitolo 4

I procedimenti legislativi

4.1 L'attività legislativa nella XVII Legislatura: un quadro di sintesi

Per poter procedere all'esame puntuale delle prassi più rilevanti riguardo ai procedimenti legislativi occorre, in apertura del presente capitolo, ricostruire un quadro di sintesi complessivo dell'attività legislativa nei primi 42 mesi della XVII Legislatura a partire dai dati e dalle tendenze rilevate dal prezioso lavoro dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati²⁶³. L'analisi delle modalità e della frequenza con cui si fa ricorso ai diversi strumenti legislativi consente di contestualizzare i procedimenti parlamentari all'interno di una cornice rappresentativa delle politiche legislative poste in essere nel periodo in esame. Partendo da una valutazione quantitativa degli strumenti di produzione normativa si ricava un numero complessivo di atti normativi di rango primario adottati pari a 517 così suddivisi: 248 leggi (pari al 48,0%), 81 decreti-legge (pari al 15,7%), 164 decreti legislativi (pari al 31,7%) e 24 regolamenti di delegificazione (pari al 4,6%). La legge come fonte primaria per eccellenza mantiene una posizione di prevalenza rispetto agli atti ad essa equiparati ma, al tempo stesso, assai relativizzata dalla lettura della tabella che distingue per tipologia l'insieme delle leggi approvate.

Tab.1 Leggi approvate per tipologia nella XVII Legislatura (al 15 settembre 2016)

	<i>Valore assoluto</i>	<i>Percentuale sul totale</i>	<i>Media mensile</i>
<i>Leggi costituzionali</i>	<i>1</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,02</i>
<i>Leggi di conversione d.l.</i>	<i>68</i>	<i>27,4%</i>	<i>1,62</i>
<i>Leggi di bilancio e collegate</i>	<i>17</i>	<i>6,9%</i>	<i>0,4</i>
<i>Leggi di ratifica trattati internazionali</i>	<i>99</i>	<i>39,9%</i>	<i>2,36</i>

²⁶³ OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Tomo II, Capitolo V, *Dati e tendenze della legislazione statale*, Camera dei deputati, Roma, 2017.

<i>Leggi europee</i>	8	3,2%	0,19
<i>Altre leggi ordinarie</i>	55	22,2%	1,31
<i>Totale</i>	248	100,0%	5,16

Come si può notare le leggi di conversione dei decreti-legge e legge di ratifica dei trattati internazionali rappresentano nel complesso oltre i due terzi delle leggi approvate dalle Camere. Se poi si considerano, da un lato, le leggi di bilancio e quelle collegate alla manovra di bilancio (queste ultime assumono un crescente rilievo che non va trascurato) e, dall'altro, le leggi europee e di delegazione europea, lo spazio per le altre "leggi ordinarie" si rivela assai ristretto. Si deve inoltre considerare che ben 17 delle 55 leggi ordinarie approvate contengono disposizioni di delega al Governo (per un totale di 73 deleghe conferite attraverso questo strumento). La conseguenza diretta di questa composizione dell'insieme delle leggi approvate si riverbera nella netta prevalenza dell'iniziativa governativa (200 leggi pari al 80,65%)²⁶⁴ rispetto alle altre previste dall'art. 71 della Costituzione: 45 leggi di iniziativa parlamentare (pari al 18,2%), 2 leggi di iniziativa mista, ovvero risultanti dalla predisposizione di un testo unificato da progetti di legge di diversa iniziativa (pari allo 0,8%), una sola legge di iniziativa regionale (pari allo 0,4%).

In questa sede, si può tentare solo per sommi capi di mettere in relazione le diverse tipologie di legge (o di atti aventi forza di legge) a specifiche funzioni di politica legislativa. Tale riflessione infatti richiederebbe una ben più approfondita analisi qualitativa degli strumenti normativi capace di segnalare corrispondenza tra forma e contenuti degli atti normativi primari.

Tuttavia, anche attraverso un'analisi macroscopica non sfuggono alcune evidenze significative. Prima di tutto è bene ricordare come la legge costituzionale approvata dalle Camere e respinta con il *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 abbia profondamente contraddistinto l'attività normativa del Parlamento per tutto il periodo esaminato. Non a caso buona parte della legislazione ordinaria è stata orientata ad

²⁶⁴ Non si riscontrano particolari scostamenti dalle rilevazioni relative alle legislature precedenti le quali segnano la stessa tendenza ad una netta prevalenza dell'iniziativa governativa rispetto alle leggi approvate: XIII Legislatura (76%), XIV Legislatura (78%), XV Legislatura (89%), XVI Legislatura (78%).

accompagnare e, in alcuni casi, ad anticipare, il progetto riformatore in campo istituzionale: si pensi ad esempio alla legge sulle città metropolitane, le province, le unioni e fusioni dei comuni, alla legge sul finanziamento pubblico ai partiti, alla legge elettorale²⁶⁵. Il ricorso alla decretazione d'urgenza è stato giustificato per far fronte non solo alla gestione delle emergenze dovute a ripetute calamità naturali ma anche per affrontare, con interventi ripetuti, questioni dal forte impatto economico-sociale come la "crisi" del sistema bancario, la vicenda dell'ILVA di Taranto o ancora in materia previdenziale la salvaguardia dei c.d. "esodati"²⁶⁶. Viene invece preferito lo strumento della legge delega per approcciare riforme di sistema come avvenuto per il mercato del lavoro, gli ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro (deleghe contenute nel c.d. "Jobs Act"), per la riorganizzazione della scuola, per la riorganizzazione della pubblica amministrazione e per il sistema fiscale, e per il recepimento della normativa dell'Unione europea attraverso la legge di delegazione europea.

Infine per quanto attiene la legge di stabilità, la caratura strategica che dovrebbe caratterizzare tale atto è stata spesso messa in secondo piano dalla tendenza ad allargare in più direzioni il campo d'azione attraverso interventi settoriali e di natura provvedimentale. La prima applicazione, avvenuta nella sessione 2016 (peraltro in presenza di un governo "pre-dimissionario"²⁶⁷), della nuova procedura prevista per l'approvazione di un unico documento, la legge di bilancio, comprensivo della parte di "manovra finanziaria" prima contenuta nella legge di stabilità, non consente una valutazione validata dalla prassi dell'impatto di tale innovazione procedurale.

²⁶⁵ Stando alle rilevazioni dell'Osservatorio sulla legislazione il macrosettore dell'ordinamento istituzionale comprenderebbe il 65% del totale delle leggi approvate ma si deve considerare che in esso vengono computate anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

²⁶⁶ Il rapporto dell'Osservatorio sulla legislazione parla non a caso di "vere e proprie catene di decreti-legge" proprio con riferimento ai ripetuti interventi d'urgenza sul medesimo settore.

²⁶⁷ A seguito dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 il Presidente del Consiglio Renzi ha ritenuto di rassegnare le dimissioni il giorno seguente, ma come si può leggere dalla nota resa pubblica dal Quirinale: "Il Presidente della Repubblica, considerata la necessità di completare l'iter parlamentare di approvazione della legge di bilancio onde scongiurare i rischi di esercizio provvisorio, ha chiesto al Presidente del Consiglio di soprassedere alle dimissioni per presentarle al compimento di tale adempimento". Per questo al momento dell'approvazione della legge di bilancio (avvenuta nei giorni seguenti) il Governo poteva considerarsi "pre-dimissionario".

4.2 L'iniziativa legislativa: la prevalenza delle proposte governative

Il procedimento legislativo delineato nei tratti fondamentali dalla Costituzione (artt. 70-74) trova nei regolamenti parlamentari una fonte integrativa necessaria alla quale lo stesso art. 72 Cost. rinvia per disciplinare puntualmente gli aspetti procedurali attraverso i quali si perfeziona in Parlamento la fase centrale della formazione delle leggi. La dottrina unanime riconosce nel procedimento legislativo il nucleo essenziale della "riserva di regolamento parlamentare", certamente tra le più emblematiche applicazioni del criterio di competenza nel sistema delle fonti del nostro ordinamento²⁶⁸. In questa sede, attraverso lo studio della prassi nella XVII Legislatura, ci si pone l'obiettivo di valutare come le disposizioni del Regolamento della Camera vivono in concreto, quale applicazione trovano, quali tendenze sono riscontrabili nella pratica quotidiana dei lavori parlamentari ed in definitiva quali caratteri assume l'esercizio della funzione legislativa in un'epoca nella quale si può dire che *"il procedimento legislativo descritto nella Costituzione e nei tradizionali manuali di diritto costituzionale è diventato una eccezione"*²⁶⁹.

L'atto iniziale capace di dare impulso al procedimento legislativo è quello dell'iniziativa che, comunemente a quanto accade nei sistemi di impianto democratico, si caratterizza nel nostro ordinamento per due principi fondamentali: la titolarità diffusa, che consente come regola generale ad una pluralità di soggetti²⁷⁰ (il Governo, il singolo parlamentare, il popolo con la sottoscrizione di cinquantamila cittadini, i consigli regionali e il CNEL) di esercitare il potere di iniziativa, l'equiparazione formale delle diverse forme di iniziativa, intesa come comune idoneità ad attivare il procedimento e come soggezione ai medesimi limiti. Ciò non toglie che, dal punto di vista sostanziale, le diverse forme di iniziativa portino con sé differenze assai significative rispetto alla *"concreta attitudine ad incidere su contenuti e tempi della decisione legislativa delle Camere"*²⁷¹. In effetti come si evince dai dati riportati in tabella, la prevalenza dei

²⁶⁸ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2007.

²⁶⁹ L. VIOLANTE, Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze, in (a cura di) L. DUILIO, *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, 2013.

²⁷⁰ Sull'impostazione "pluralistica" insiste A. MANZELLA, *Il Parlamento* (3° ed.), op. cit. p. 310, mentre di esercizio a più soggetti sul piano "concorrenziale" parla P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, p.6.

²⁷¹ Il principio della parità formale è bene esposto da R. ORRÙ, *Art. 71*, in (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1356-1378.

“disegni di legge” di iniziativa governativa (con questo termine il Regolamento della Camera, a differenza di quello del Senato, distingue l’atto del Governo da tutti gli altri, definiti “proposte di legge”) nell’essere esaminati dalla Commissione competente e nel giungere alla deliberazione da parte dell’Assemblea è inequivocabile.

Tab.2 Progetti di legge presentati, (non) esaminati, deliberati nella XVII Legislatura alla Camera dei deputati, distinti per iniziativa.

	<i>Presentati</i>	<i>Atti non esaminati dalla Commissione</i>	<i>Deliberati dall’Assemblea</i>
<i>Iniziativa parlamentare</i>	3723	2688	80
<i>Iniziativa governativa</i>	301	18	241
<i>Iniziativa regionale</i>	38	31	1
<i>Iniziativa popolare</i>	31	16	/
<i>Iniziativa Cnel</i>	1	1	0
<i>Totale</i>	4093	2753	324 (2)*

* *iniziativa mista ovvero testi unificati di progetti di legge di iniziativa diversa*

Come si può notare dei disegni di legge governativi nella quasi totalità dei casi sono esaminati dalle Commissioni a cui vengono assegnati e nell’80% dei casi approdano in Assemblea per l’approvazione. Alla luce della consolidata estensione che ha interessato il ruolo del Governo nell’esercizio della funzione legislativa è bene considerare che dei tanti disegni di legge esaminati dalle Commissioni e approdati in Assemblea per la deliberazione larga parte è rappresentata da atti di iniziativa “riservata” al Governo: disegni di legge di conversione dei decreti-legge, disegni di legge di bilancio, disegni di legge di recepimento delle norme dell’Unione europea e dalle ratifiche dei trattati internazionali. Per quest’ultima categoria solo nella prassi più recente, sulla scorta di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella XIII Legislatura, è stata ammessa la presentazione di proposte di legge di iniziativa parlamentare²⁷² (ferma restando

²⁷² Si vedano a tal proposito le comunicazioni del Presidente on. Violante, Giunta per il Regolamento, XIII Legislatura, seduta del 23 giugno 1998. Profili critici su tale innovazione in via di prassi sono sollevate da

naturalmente l'impossibilità di rivedere il testo del trattato sottoscritto dal Governo e la discrezionalità dello stesso Esecutivo nel procedere o meno alla ratifica una volta autorizzata dal Parlamento)²⁷³.

Più in generale si deve tener conto che la presentazione di un disegno di legge da parte del Governo si realizza attraverso un procedimento articolato (iniziativa del Ministro competente o del Presidente del Consiglio, intesa con i ministri coinvolti e approvazione in Consiglio dei Ministri, autorizzazione del Presidente della Repubblica alla presentazione) che richiede uno sforzo di sintesi in sede politica e che "impegna" l'Esecutivo stesso e la maggioranza parlamentare che lo sostiene a perseguire le finalità prefissate attraverso la trattazione e, auspicabilmente, l'approvazione del testo. In definitiva non può stupire più di tanto che, nella prassi e per ragioni di carattere più politico che regolamentare, esista già una corsia preferenziale, per quanto "trafficata", per i disegni di legge del Governo.

Ben diversa è in effetti la prospettiva delle proposte di legge di iniziativa parlamentare: delle oltre 3700 presentate alla sola Camera dei deputati, il 70% circa non va oltre l'assegnazione alla Commissione competente, non viene cioè nemmeno "incardinata", il primo fondamentale passo che segna l'inizio dell'esame del provvedimento. Tra quelle che superano questo primo filtro solo 80 (meno del 10% sul totale di quelle "incardinate") vengono esaminate e approvate dall'Assemblea (il caso di proposte di legge che vengano respinte in Assemblea è limitato ad alcune proposte di iniziativa delle opposizioni che vengono calendarizzate nell'ambito degli spazi ad esse riservati²⁷⁴) e di queste solo 29 diventano legge con l'approvazione da parte di entrambe le Camere (come effetto logico del bicameralismo paritario). Una riflessione si impone sul numero abnorme di proposte di legge di iniziativa parlamentare. La spiegazione si può trovare nella previsione costituzionale e, per necessaria conformità, regolamentare, di riconoscere, senza alcun

R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006. Ciò non toglie che normalmente il procedimento di ratifica venga attivato su impulso di un disegno di legge del Governo infatti nella XVII Legislatura i disegni di legge di ratifica presentati sono stati 135, 128 dei quali sono stati approvati dalla Camera, mentre solo 2 delle 38 proposte di legge di ratifica di iniziativa parlamentare sono approdate in Assemblea.

²⁷³ Il potere di ratifica dei trattati internazionali di cui all'art. 87, co. 8, Cost. è riconosciuto come potere solo formalmente presidenziale e, conseguentemente, sostanzialmente governativo.

²⁷⁴ Tuttavia anche in questi casi solitamente la proposta di legge "in quota opposizioni" non viene respinta per così dire "frontalmente" (solo due volte ciò è avvenuto nella XVII Legislatura), quanto piuttosto emendata anche radicalmente dalla maggioranza, o ancora rimandata in Commissione per una ulteriore fase istruttoria.

limite dal punto di vista quantitativo, al singolo deputato (e al singolo senatore) il potere di iniziativa, e altresì nell'esercizio in concreto di tale potere per finalità di "comunicazione politica"²⁷⁵ più che di politica legislativa ovvero a prescindere dalla effettiva possibilità che tale proposta abbia un seguito (quando non a prescindere dalla sostanza della proposta stessa). Si segnala inoltre che il ritiro dei progetti di legge, pratica consentita dalla prassi anche in assenza di un'espressa previsione regolamentare, ha riguardato esclusivamente proposte di legge di iniziativa parlamentare (nel numero di 68 p.d.l.) senza che ciò sollevasse problemi interpretativi circa lo stadio di avanzamento dell'*iter* al momento dell'avvenuto ritiro²⁷⁶.

Per quanto riguarda le proposte di legge di iniziativa popolare, si può notare che per le 31 proposte presentate anche attraverso l'istituto del *repechage* agevolato (in 15 casi) previsto dall'art. 107, co. 4 del Regolamento della Camera, che consente di superare la cesura tra una legislatura e l'altra e di riassegnare alle Commissioni competenti per materia, secondo le procedure ordinarie, le proposte di legge non esaminate nella legislatura precedente, nel 50% si è avviato l'esame in Commissione ma solo in un caso, è stata sottoposta al voto dell'Assemblea, venendo respinta²⁷⁷. In poche altre circostanze invece la proposta di iniziativa popolare è stato fatto confluire nel testo unificato²⁷⁸ ma è bene considerare che tale passaggio procedimentale non garantisce circa l'effettivo recepimento (anche parziale) dell'istanza sostanziale contenuta nella proposta sottoscritta dai cittadini. Sempre a proposito di iniziative legislative popolari merita di essere segnalato l'unico caso in cui, nella XVII Legislatura, la Presidenza della Camera, in ossequio a quanto stabilito dalla l. n. 352 del 1970 circa la verifica dei requisiti della

²⁷⁵ A questo proposito v. P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996.

²⁷⁶ La dottrina riconosce unanimemente la facoltà da parte dei presentatori di ritirare i progetti di legge ma si divide nello stabilire la fase ultima del procedimento in cui ciò può avvenire. A questo proposito v. R. ORRÙ, *Art. 71*, in (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, op. cit., p. 1364-1365 e Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit., p. 504-505.

²⁷⁷ Si tratta della proposta C. 2 "*Trattati internazionali, basi e servitù militari*", respinta dalla Camera dei Deputati nella seduta del 6 febbraio 2017.

²⁷⁸ È il caso delle proposte di legge di iniziativa popolare in materia elettorale, della proposta C. 1138 recante "*Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*", della proposta C. 947 per "*l'abrogazione dell'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248*", e della proposta C. 9 recante "*nuove norme sulla cittadinanza*".

proposta, ha riscontrato l'insussistenza del *quorum* di sottoscrizioni necessario²⁷⁹. Lo scarso successo "parlamentare" delle proposte di iniziativa popolare, oltre a suscitare le periodiche e a dire il vero comprensibili rimostranze da parte dei soggetti promotori, ha destato un discreto interesse da parte della dottrina e si è affermato come tema nel dibattito pubblico tanto da divenire uno degli oggetti della revisione costituzionale approvata dalle Camere nella XVII Legislatura²⁸⁰.

Quanto alle proposte di iniziativa regionale nell'80% dei casi non sono state nemmeno "incardinate" in Commissione, per cui si può concludere che siano certo lo strumento più efficace per mettere in relazione i due livelli legislativi "interni" dell'ordinamento. Fatta questa premessa merita di essere menzionata l'approvazione definitiva della legge costituzionale di modifica allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di iniziativa dello stesso consiglio regionale, "*in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare*", anche se va precisato che si tratta di un procedimento legislativo *sui generis*, tipizzato dalle disposizioni costituzionali e disciplinato dagli stessi statuti, per il quale non è prevista una vera "riserva di iniziativa" ma certamente viene riconosciuta una preferenza per l'iniziativa del consiglio regionale, in conformità al principio di autonomia speciale ex art. 116 Cost.

Da ultimo si segnala, per dovere di completezza, la presentazione da parte del CNEL di una proposta alla Camera (e di 3 proposte al Senato) mai trattate dalle commissioni a cui sono state assegnate.

4.3 L'esame dei progetti di legge in Commissione: la residualità dei procedimenti decentrati

L'esame dei progetti di legge in Commissione rappresenta una dei passaggi fondamentali del procedimento legislativo e senza dubbio la fase nella quale le modalità di svolgimento dell'istruttoria legislativa determinano le condizioni per una migliore o

²⁷⁹ Il riferimento è alla proposta C. 3142 "*Istituzione e modalità di finanziamento del Dipartimento della Difesa Civile non armata e nonviolenta*", presentata alla Camera il 22 maggio 2015 e dichiarata inammissibile il 18 novembre 2015.

²⁸⁰ Secondo la ricerca riportata da Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit., p. 502, nelle legislature repubblicane (fino alla XV) sono state depositate 139 proposte di iniziativa popolare, nel 14% sono state deliberate dalla Camera in cui è stata presentata, solo 2 sono diventate leggi (l. n. 1679 del 1962 e l. n. 544 del 1988).

peggiore qualità della legislazione²⁸¹. Il dettato costituzionale stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni tuttavia non si limita a prevedere il procedimento ordinario in cui alla commissione, “in sede referente”, è assegnata la fase istruttoria che precede una piena discussione da parte dell'Assemblea ma introduce la possibilità per i regolamenti di “*stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari*” (art. 72, co. 3, Cost.). Trovano così legittimazione due procedure “decentrate”²⁸² in cui alla Commissione viene riconosciuto un ruolo determinante e non meramente istruttorio: il primo si svolge integralmente in Commissione, fino all'approvazione della legge, e viene definito “in sede legislativa” alla Camera o “in sede deliberante” al Senato (alla differenza terminologica non corrisponde una differenza sostanziale, fermo restando l'autonomia dei due regolamenti nel disciplinare diversamente alcuni non secondari aspetti procedurali); il secondo prevede la redazione del testo definitivo in Commissione ma la necessità di una deliberazione finale “confermativa” da parte dell'Assemblea e prende il nome di procedimento “in sede redigente”.

Nel presente studio l'attenzione verrà posta pressoché esclusivamente sulle prassi che caratterizzano la scelta della sede di esame e le principali differenze procedurali che ne conseguono.

Tab. 3 Leggi approvate nella XVII Legislatura per sede di esame in Commissione

	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi con riserva di Assemblea</i>	<i>Leggi con sede di esame opzionale</i>
<i>Sede referente</i>	232 (94,4%)	206	28 (66,6%)
<i>Sede legislativa o deliberante</i>	14 (5,6%)	0	14 (33,3%)
<i>Totale</i>	248	206 (83%)	42 (17%)

²⁸¹ Si vedano a tal proposito le lettere circolari dei Presidenti di Camera e Senato sull'istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997.

²⁸² La definizione si deve all'espressione utilizzata dal Mortati nei lavori dell'Assemblea costituente, come riportato da S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2008, p. 305-309.

Dall'osservazione dei dati qui riportati relativi alla XVII Legislatura si ricava come primo elemento generale la netta prevalenza della sede referente rispetto a quella legislativa o deliberante, e allo stesso tempo la totale assenza di procedure in sede redigente²⁸³. Solo il 5,6% del totale delle leggi approvate nel corso della legislatura si caratterizza per aver avuto almeno un passaggio, in una delle due Camere, in sede legislativa o deliberante, mentre tutte le altre si sono concluse secondo il procedimento ordinario in Assemblea. Prima di trarre conclusioni definitive si deve tuttavia considerare l'elevatissimo numero di leggi che devono necessariamente la procedura normale in ossequio a quella "riserva di Assemblea" determinata dall'art. 72, co.1, Cost. per le leggi in materia costituzionale ed elettorale, le leggi di conversione dei decreti-legge, le leggi delega, le leggi di ratifica dei trattati internazionali, le leggi europee (solitamente contenenti principi di delega e comunque disciplinate con procedimenti *ad hoc* dai Regolamenti). Per appena il 17% delle leggi approvate il Parlamento è libero di prendere in considerazione una sede d'esame diversa da quella referente e solo in un terzo di questi casi l'opzione ricade su un procedimento alternativo a quello normale (nella quasi totalità dei casi la sede legislativa interessa proposte di legge di iniziativa parlamentare)²⁸⁴.

Restringendo l'analisi ai lavori della sola Camera dei deputati si può apprezzare come vi sia perfetta corrispondenza con i dati sopra riportati per quanto riguarda i progetti di legge licenziati dalla Commissione. I testi per i quali si è concluso l'esame nelle Commissioni permanenti ammontano a 403 e solo 24 di questi (risultanti dall'abbinamento o dall'unificazione di 48 proposte di legge) sono stati approvati in sede legislativa, 14 di questi come si è visto sono infine divenuti legge.

Tab.4 progetti di legge licenziati in Commissione, sedute di commissione e durata delle sedute, per sede di esame in Commissione nella XVII Legislatura alla Camera dei Deputati.

²⁸³ Il procedimento in sede redigente alla Camera dei deputati sin dalla sua introduzione non ha quasi mai riscosso particolare successo. Tra la XII e la XIII Legislatura tuttavia si era potuto apprezzare un significativo incremento nel ricorso a tale procedura anche per l'approvazione di importanti leggi, mentre nelle ultime legislature sembra tornato nell'irrelevanza (l'ultima eccezione è rappresentata dall'approvazione nel passaggio al Senato della l.n. 120 del 2010 nella XVI Legislatura). A questo proposito v. S. MURGLIA, *Il "modello redigente" nella recente esperienza della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1996, p. 167-173.

²⁸⁴ In un solo caso, quello della l. n. 125 del 2014 in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo, di iniziativa del Governo, l'ultimo passaggio parlamentare si è svolto in sede deliberata al Senato. Non sfugge che la quasi totalità delle leggi per cui vige la "riserva d'Assemblea" sono altresì caratterizzate dall'iniziativa "riservata" al Governo.

	<i>p.d.l. licenziati in Commissione</i>	<i>Sedute di commissione</i>	<i>Durata complessiva delle sedute</i>
<i>Sede referente</i>	379 (94,0%)	2431	1890 ore
<i>Sede legislativa o deliberante</i>	24 (6,0%)	49	13 ore
<i>Totale</i>	403	2480	1903 ore

L'inconfutabile preponderanza delle procedure in sede referente è resa ancora più evidente dal confronto tra il numero di sedute di commissione (e ancora di più la durata complessiva delle sedute stesse) dedicate alle diverse sedi di esame dei provvedimenti. Al netto delle finalità acceleratorie connaturate nella procedura in sede legislativa, si può dedurre come se ne faccia ricorso solo a condizione che vi sia un largo consenso o uno scarso rilievo politico. Del resto lo stesso Regolamento della Camera, all'art. 92, oltre a recepire (*rectius* ripetere) le indicazioni costituzionali circa le categorie sottoposte a riserva d'Assemblea consente al Presidente di proporre all'Assemblea l'assegnazione del progetto di legge in sede legislativa “quando [...] riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale”²⁸⁵ e al Governo, così come alle minoranze parlamentari (un decimo dei componenti) di inibire la proposta presidenziale di assegnazione o di ottenere la “rimessione in Assemblea” in qualsiasi successiva fase del procedimento (art. 92, co. 4, R.C.). Più frequentemente, nella prassi, trova applicazione il procedimento inverso per il cui la Presidenza, sulla base della richiesta proveniente dalla Commissione (consenso di tutti i rappresentanti dei Gruppi o deliberazione dei 4/5 dei componenti), del consenso del Governo, e dei pareri espressi dalle commissioni “filtro”²⁸⁶, propone il trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge precedentemente assegnato in sede referente (art. 92, co. 6, R.C.). Nella prassi ciò avviene per i progetti di legge in prima lettura o comunque non trasmessi dall'altro ramo del

²⁸⁵ È stato giustamente osservato che questa formulazione corre il rischio di fornire pieno riconoscimento alla categoria delle c.d. “leggine” (così definite per la loro natura provvedimentoale e non già generale ed astratta) v. D. RAVENNA, *Sulle commissioni parlamentari in sede deliberante*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 3 (1992), p. 203-220.

²⁸⁶ Oltre alle Commissioni I e V (Affari Costituzionali e Bilancio) il Regolamento della Camera prescrive la necessaria espressione del parere della Commissione XI (Lavoro) e delle Commissioni chiamate ad esprimere un parere “rafforzato” ai sensi dell'art. 73, co. 1 bis, R.C.

Parlamento, per i quali solo in seguito alle prime fasi istruttorie in Commissione maturano le condizioni politiche per accedere alla procedura decentrata.

Infine per poter svolgere una valutazione più complessiva sulle tendenze relative all'utilizzo della procedura in sede legislativa è necessario mettere a confronto i dati della XVII Legislatura con quelli relativi alle precedenti.

Tab.5 progetti di legge licenziati in Commissione, per sede di esame in Commissione alla Camera dei deputati, confronto con precedenti legislature.

	XVII Leg.	XVI Leg.	XV Leg.	XIV Leg.	XIII Leg.
<i>Sede referente</i>	379	437	159	712	1024
<i>Sede legislativa o deliberante</i>	24 (5,6%)	79 (15%)	9 (5,3%)	108 (13,2%)	240 (19,0%)
<i>p.d.l. licenziati in Commissione</i>	403	516	168	820	1264

Se si parte dal presupposto che nella prassi delle prime dieci legislature della storia repubblicana più della metà delle leggi venivano approvate in Commissione attraverso la procedura in sede legislativa o deliberante, non stupirà che nelle legislature più recenti si sia passati, solo alla Camera, dai 240 progetti di legge licenziati dalle Commissioni in sede legislativa (ai quali andrebbero aggiunti i 19 esaminati in sede redigente) della XIII Legislatura ai 24 della XVII Legislatura: una decimazione in valore assoluto e una riduzione di quattro volte della rilevanza di tale procedimento rispetto al complesso delle procedure legislative in Commissione.

I dati più recenti confermano la traiettoria discendente del ruolo delle Commissioni nella produzione normativa e parallelamente l'affermazione di un nuovo ruolo rispetto a funzioni conoscitive, ispettive e di indirizzo²⁸⁷. Le cause di questo mutamento vanno rintracciate in diversi fattori: tra questi più di ogni altro ha influito l'affermazione del primato del Governo nel procedimento legislativo e di conseguenza, l'espansione delle leggi con riserva d'aula a discapito di quelle con sede d'esame opzionale. Inoltre, la produzione legislativa di iniziativa parlamentare ha subito un'ulteriore contrazione

²⁸⁷ Si rivelano particolarmente appropriate le considerazioni sulle prime evidenze di questo "nuovo ruolo delle commissioni permanenti" di B. CACELLI, *Il ruolo delle Commissioni e le caratteristiche dell'iter di approvazione delle leggi nella XIII e XIV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 157-203.

nell'ultimo decennio per l'applicazione sempre più rigorosa dell'obbligo di copertura finanziaria dei progetti di legge che comportano oneri a carico della finanza pubblica²⁸⁸ e che in precedenza frequentemente venivano esaminati in sede legislativa.

Infine i cambiamenti che hanno attraversato il sistema politico (e la stessa dinamica dei rapporti tra le forze parlamentari) nell'ultimo ventennio, hanno contribuito a marginalizzare il ricorso alle procedure decentrate: la transizione da un sistema politico prevalentemente consociativo (e quindi ben predisposto a ricercare le condizioni necessarie per accordi *bipartisan* in Commissione) ad un sistema caratterizzato da un bipolarismo tendenziale e conflittuale (nel quale la contrapposizione fra maggioranza e opposizione ha ristretto i margini di una collaborazione proficua) ha generato una prima significativa flessione; la successiva deflagrazione del bipolarismo, in un contesto di inarrestabile "spettacularizzazione" dello scontro politico, ha portato con sé un oggettivo "imbarbarimento" del confronto parlamentare riscontrabile nelle sempre più frequenti prove di forza (anche procedurali) della maggioranza e nel rifiuto di qualsiasi tipo di confronto da parte della forza politica di opposizione più rilevante, determinando l'ulteriore perdita di rilievo della procedura in sede legislativa che caratterizza la prassi della XVII Legislatura.

4.4 L'esame dei progetti di legge in Assemblea e le prassi relative agli emendamenti

Non pochi aspetti rilevanti sul piano della prassi, che attengono allo svolgimento dell'esame in Assemblea, sono stati trattati in questo studio nei precedenti capitoli (modalità di votazione, contingentamento dei tempi, questione di fiducia), per cui in questa sede verranno ricostruiti a grandi linee i passaggi fondamentali corredati dalle ultime tendenze applicative mentre maggiore attenzione sarà dedicata alle prassi relative all'attività emendativa.

²⁸⁸ A tal proposito M. MAGRINI, "Il ruolo delle Commissioni "filtro" nel procedimento legislativo: quando la "cassa" (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)", in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2010, p. 589-591, rileva come la mancata trasmissione da parte del governo della relazione tecnica alla Commissione Bilancio impedisca l'espressione del parere dovuto alla Commissione di merito e, di conseguenza, l'avanzamento dell'iter legislativo di determinati progetti di legge. L'osservazione è fondata e trova conferma nella prassi della XVII Legislatura nel corso della quale a fronte delle 44 relazioni tecniche richieste (ai sensi dell'art. 11-ter, co. 3, l. n. 468 del 1978) il Governo ne ha trasmesse alle Commissioni solo 17.

La fase conclusiva dell'iter deliberativo dei progetti di legge ha inizio con la discussione sulle linee generali del testo predisposto dalla Commissione in sede referente che viene "presentato" all'Assemblea dal relatore (o dai relatori)²⁸⁹, e sottoposto alla discussione. Tale discussione è limitata direttamente dall'art. 83 del Regolamento e indirettamente dalle disposizioni riguardanti il complessivo contingentamento dei tempi. Solo per i provvedimenti esclusi dal contingentamento dei tempi, tipicamente i disegni di legge di conversione, si giustifica nella prassi il ricorso su richiesta della maggioranza allo "chiusura anticipata" della discussione generale che deve in ogni caso essere deliberata dall'Aula con un voto procedurale, per mettere fine a pratiche ostruzionistiche (art. 44 R.C.)²⁹⁰.

Prima ancora dell'inizio della discussione generale, il primo passaggio del percorso in Assemblea è rappresentato dall'eventualità, che nella prassi si realizza con sempre maggior regolarità, della discussione sulle questioni incidentali presentate secondo quanto previsto dalle disposizioni regolamentari: le questioni pregiudiziali di costituzionalità, di merito e le questioni sospensive (art. 40, R.C.) e la questione pregiudiziale *ad hoc* per i d.d.l. di conversione dei decreti-legge (art. 96 *bis*, co. 3, R.C.). L'approvazione di tali questioni comporta il rigetto del provvedimento o il suo accantonamento (nel caso della questione sospensiva) e perciò anticipa di fatto i contenuti della discussione finale sul provvedimento all'esame dell'Assemblea (non a caso a fronte di una richiesta di voto segreto ex art. 49 R.C. si applicano per analogia le disposizioni così come interpretate per il voto finale). In particolar modo per i procedimenti di conversione dei decreti-legge la presentazione delle "pregiudiziali" rappresenta in via di prassi sempre di più un passaggio obbligato²⁹¹. Infatti nella XVII Legislatura sono state

²⁸⁹ Nella XVII Legislatura sono state presentate 168 relazioni di minoranza *ex art. 79, co. 12, R.C.*, (nella maggior parte dei casi a fini ostruzionistici) in netta controtendenza rispetto a quanto rilevabile nelle precedenti ultime legislature (18 nella XVI Legislatura, 5 nella V Legislatura, 29 nella XIV Legislatura) nelle quali si era riscontrato una netta flessione nel ricorrere a questo istituto in seguito alla riforma regolamentare del 1997 che ha reso obbligatoria la presentazione di un testo alternativo per poter procedere alla designazione del relatore di minoranza e per rafforzare il profilo costruttivo rispetto a quello ostruzionistico dell'istituto. Sulla questione v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 228.

²⁹⁰ Nella XVII Legislatura in 7 circostanze l'Aula ha approvato su richiesta di uno dei Gruppi di maggioranza la chiusura della discussione generale ai sensi dell'art. 44 R.C. In tutti questi casi la discussione generale riguardava disegni di legge di conversioni non sottoposti a contingentamento dei tempi. In due circostanze (con rari precedenti) la chiusura della discussione ha riguardato anche la successiva fase di discussione "sul complesso degli emendamenti"

²⁹¹ Con l'eccezione dei decreti-legge emanati per affrontare emergenze dovute alla calamità naturali il ricorso alle questioni incidentali da parte dei gruppi di opposizione è praticamente automatico.

presentate, discusse e poste in votazione 212 questioni incidentali (tutte puntualmente respinte): 140 nell'ambito della conversione dei decreti-legge, 49 pregiudiziali di costituzionalità, 9 di merito, 16 sospensive. Rispetto alla legislatura precedente il ricorso a tale strumento (utilizzato sovente per segnalare anticipatamente la contrarietà politica di un determinato gruppo rispetto al merito del provvedimento e molto più raramente per sollevare dubbi di costituzionalità non manifestamente infondati)²⁹² è più che raddoppiato senza tuttavia riuscire mai a determinare l'interruzione dell'esame del provvedimento²⁹³.

Nel corso della XVII Legislatura ha certamente generato maggiori tensioni dal punto di vista politico nonché sollevato dubbi sul piano regolamentare il ricorso al "rinvio in commissione" del testo in esame in particolare quando applicato a progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori nell'ambito della quota (pari a un quinto) di tempi e argomenti riservata alle opposizioni (art. 24, co.3, R.C.). In questo caso lo strumento del rinvio, di norma finalizzato alla ricerca di un accordo ampio attraverso un *surplus* istruttorio in sede di Commissione o di comitato ristretto o piuttosto per rivedere il testo alla luce di sopraggiunte osservazioni di carattere politico o tecnico (relative alle coperture finanziarie ad esempio)²⁹⁴, potrebbe prestarsi ad un uso "improprio" ovvero sia quello di vanificare la calendarizzazione del provvedimento richiesto dai Gruppi di opposizione.

In 12 circostanze l'Assemblea ha deliberato il rinvio in Commissione e in 4 occasioni ciò ha riguardato un progetto di legge dei Gruppi di opposizione: p.d.l. in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali (nella seduta del 22 ottobre 2013), p.d.l. in materia di conflitto di interessi (nella seduta dell'11 dicembre 2014), p.d.l. in materia di legittima difesa (nella seduta del 21 aprile 2014) e da ultimo la proposta di legge in materia di contributi universitari (nella seduta del 19 luglio 2016). In seguito ai ripetuti richiami al Regolamento da parte dei deputati del Movimento 5 Stelle proprio in occasione di quest'ultimo rinvio, della questione viene investita la Giunta per il Regolamento. La Presidente dopo aver ammesso e posto in votazione l'istanza di rinvio nel corso della

²⁹² Di riflesso è altrettanto vero che rispetto a puntuali e dettagliate questioni di legittimità costituzionali contenute nelle pregiudiziali, ad esempio in relazione alla sussistenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza dei decreti-legge in conversione, il respingimento da parte della maggioranza parlamentare avviene spesso sulla base di una sola ragione politica: non contraddire il Governo.

²⁹³ Nella XVI Legislatura sono state presentate e poste in votazioni 100 questioni incidentali così suddivise: 62 pregiudiziali ex art. 96-bis, co. 3, R.C., 30 pregiudiziali di costituzionalità, 3 di merito e 5 sospensive. A differenza della XVII Legislatura tuttavia 6 di queste furono approvate dalla Camera dei deputati.

²⁹⁴ Non è così infrequente che nella fase di approvazione degli emendamenti in Commissione vengano approvati emendamenti non coperti anche con il parere favorevole del Governo e che in seguito.

stessa seduta, ritiene in ogni caso “*meritevoli di approfondimento*” alcuni aspetti sollevati nel corso del dibattito ed in particolare quello relativo all’assenza di una norma di chiusura che garantisca un termine certo per il ritorno del provvedimento in Assemblea (e che quindi garantisca l’effettività della quota di calendario riservata alle opposizioni).

Nella riunione della Giunta del 3 agosto 2016 la Presidente conferma l’indirizzo presidenziale²⁹⁵ secondo cui “*le richieste di rinvio in Commissione si configurano come richiami sull’ordine dei lavori*” trattandosi di strumenti prettamente procedurali, di conseguenza spetta esclusivamente al Presidente la decisione incontestabile circa la proponibilità e l’ammissibilità dei richiami *ex art. 41, co. 1, R.C.*, anche “*nei riguardi dei provvedimenti iscritti in calendario su richiesta dei gruppi di opposizione*”²⁹⁶. Per converso negare l’ammissibilità delle proposte di rinvio per queste determinate proposte provocherebbe un irrigidimento senza dubbio eccessivo della procedura tale da impedire una soluzione magari anche largamente condivisa ad una eventuale *impasse* procedurale o ancora rispetto alla necessità di un ulteriore approfondimento di merito sul contenuto della proposta. Tuttavia per tentare di garantire in via interpretativa l’effettività della riserva di calendario spettante ai gruppi di opposizione, senza limitarsi al consueto auspicio di un intervento innovativo della fonte regolamentare sul punto in discussione, la Giunta viene riconvocata sul medesimo argomento il 2 novembre 2016 e il relatore on. Pisicchio, su mandato della Presidente, formula due proposte interpretative che la Giunta si riserva di meglio approfondire (e che in questa sede ci limiteremo quindi a riportare). La prima consisterebbe nel prevedere (sempre che il gruppo d’opposizione richiedente si dichiari contrario alla proposta di rinvio in Commissione) un termine ultimo non superiore a due mesi per lo svolgimento della nuova fase istruttoria in sede referente. La seconda invece, in via del tutto sperimentale (e portando all’estremo e forse oltre la forza innovatrice di una decisione interpretativa), prevedrebbe “*l’iscrizione fuori quota degli argomenti dell’opposizione rinviati in Commissione*” così come previsto dal progetto di riforma del regolamento elaborato nel corso della stessa XVII Legislatura.

²⁹⁵ Tale indirizzo secondo cui “*non è possibile desumere in via interpretativa la statuizione di un regime speciale*” per l’esame dei progetti di legge calendarizzati in “quota opposizione”. si è affermato nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento del 24 settembre 1998 ed è stato confermato nella riunione del 9 febbraio 2000.

²⁹⁶ Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, seduta del 3 agosto 2016.

Venendo ora alla fase centrale, e non solo dal punto di vista cronologico, del procedimento legislativo in Assemblea, si prendono in rassegna le prassi più significative riscontrate nello svolgimento dell'esame degli articoli e degli emendamenti.

L'emendamento rappresenta senza dubbio il più efficace strumento a disposizione del singolo parlamentare per prendere parte alla formazione delle leggi, potendo con esso proporre di modificare il testo del progetto di legge, sostituendo, sopprimendo, aggiungendo parole e persino punteggiatura. Come è stato riscontrato con lucidità dalla dottrina questa facoltà altro non è che "*la proiezione del diritto costituzionale di iniziativa legislativa*"²⁹⁷ e consente al singolo di prendere parte all'esercizio della funzione legislativa (per definizione collettiva) provando ad avvicinare i risultati alle proprie "preferenze"²⁹⁸.

Il potere di emendamento o, se si preferisce, il diritto all'emendamento, del singolo parlamentare non è certo privo di limiti direttamente ricavabili dalle disposizioni regolamentari (a partire da quelli più scontati che definiscono modalità e termini per la presentazione) e dettati dalla prassi. Per misurare l'effettiva disponibilità di questo potente strumento a disposizione dei soggetti che partecipano alla decisione collegiale, nella fattispecie dei deputati, deve essere preso in considerazione non tanto il dato relativo agli emendamenti approvati dall'Assemblea (ovvero a quelle proposte di emendamento che divengono emendamenti in senso stretto) che nella XVII Legislatura alla Camera dei deputati è pari al 3,5% sul totale di quelli presentati, quanto più il dato relativo a quanti vengono effettivamente posti in votazione (che può considerarsi l'attestazione dell'avvenuta tutela del diritto del presentatore) pari al 24,8% sul totale di quelli presentati²⁹⁹.

Il primo filtro che l'emendamento presentato deve superare per poter essere esaminato è quello dell'ammissibilità, la cui attenta e delicata valutazione spetta alla Presidenza (art. 89, R.C.) e che si fonda principalmente sul riscontro dell'assenza di due cause di esclusione (oltre a quelle comuni a tutti gli atti parlamentari)³⁰⁰: l'estraneità di materia e

²⁹⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 230.

²⁹⁸ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p.59.

²⁹⁹ Nella XVII Legislatura alla Camera dei deputati sono stati presentati in Assemblea 58.335 proposte emendative, 14.474 sono state sottoposte a votazione, 2.034 sono state approvate.

³⁰⁰ La presenza di "fasi sconvenienti" nella formulazione dell'atto è uno degli esempi classici per cui la Presidenza può negare l'accettazione e lo svolgimento di un emendamento come di qualsiasi altro atto parlamentare.

la preclusione da precedente deliberazione (in conformità al principio del *ne bis in idem*). A queste si deve aggiungere, anche in assenza di una specifica disposizione a riguardo come avviene invece al Senato (art. 76-bis, co. 1, R.S.), la necessaria copertura finanziaria degli emendamenti “onerosi”, come precisato dalla Circolare presidenziale del gennaio 1997 sull’istruttoria legislativa in Commissione.

Nella prassi non mancano ambiguità circa l’applicazione di tale criteri. Infatti, in seguito a quanto avvenuto nella seduta del 19 giugno 2013, nel corso della quale la Presidenza ha dichiarato l’inammissibilità di alcuni emendamenti, peraltro non previamente presentati in Commissione, relativi a norme di copertura finanziaria estranee all’oggetto del decreto-legge³⁰¹, la Giunta per il Regolamento viene riunita il 26 giugno 2013 per l’adozione di un parere formale “*sul regime di ammissibilità degli emendamenti per l’estraneità di materia della copertura finanziaria*”³⁰² al fine di specificare la corretta applicazione congiunta dei due criteri citati stabilizzando così a tal riguardo un netto indirizzo interpretativo. Nella premessa viene chiarito che le stesse disposizioni di copertura finanziaria contenute negli emendamenti sono sottoposte al vaglio di ammissibilità secondo i criteri generali per i procedimenti ordinari (art. 89, R.C.) e quelli più stringenti per i procedimenti di conversione dei decreti legge (art. 96-bis, co. 7, R.C.), in modo da evitare “*un aggiramento delle norme regolamentari finalizzate a garantire l’omogeneità degli interventi normativi*”. In conseguenza di ciò, nel dispositivo del parere si precisa che, fatta eccezione per i disegni di legge di bilancio o comunque incidenti su una pluralità di materia, le norme di copertura afferenti a materie “estranee all’oggetto della discussione” (per tutti i progetti di legge) e “non strettamente attinenti” (nel caso dei d.d.l. di conversione dei decreti-legge) sono da considerarsi inammissibili salvo che: a) “*la clausola di copertura abbia carattere accessorio, strumentale e proporzionato rispetto alla norma principale*” oggetto della proposta emendativa a cui si riferisce (e quindi che non ecceda la funzione compensativa che si rende necessaria); se invece la norma di copertura rappresenta “*il contenuto prevalente dell’emendamento*” sia

³⁰¹ L’inammissibilità dipendeva dal fatto che tali emendamenti, sotto le sembianze di disposizioni di copertura, contenevano rilevanti modificazioni dell’ordinamento giuridico su materie non comprese nel decreto-legge. Tra gli interventi proposti, in particolare rientravano emendamenti recanti di misure di carattere ordinamentale, volti a sopprimere una serie enti e organi (quali il Comitato italiano per il collegamento fra Governo italiano e la FAO, l’Istituto diplomatico, la Scuola superiore dell’economia e delle finanze, la Scuola superiore dell’amministrazione dell’interno).

³⁰² Camera dei deputati, Parere della Giunta per il regolamento del 26 giugno 2013. Dal testo del parere sono tratti i virgolettati che seguono.

rispettato il criterio della stretta attinenza all'oggetto del disegno di legge di conversione; c) l'emendamento sia "coperto" da una riduzione *"degli accantonamenti sui fondi speciali che, ai sensi della disciplina contabile, sono destinati alla copertura delle iniziative legislative"*.

Non trova invece soluzione, ma solo diffuso riconoscimento di fondatezza e rilevanza, la questione sollevata nella stessa sede circa la difformità di giudizio da parte della Ragioneria generale dello Stato riguardo all'idoneità delle coperture finanziarie in relazione alla diversa provenienza, parlamentare o governativa, della proposta emendativa. Il "presunto" (ma effettivamente riscontrabile) maggiore rigore applicato da parte dell'organo tecnico dell'Esecutivo nei confronti degli emendamenti di iniziativa parlamentare si traduce automaticamente della declaratoria di inammissibilità da parte della Presidenza della Commissione bilancio e inibisce così la prosecuzione dell'esame dell'emendamento. A onore del vero risulta difficile prospettare una soluzione interpretativa delle disposizioni regolamentari che vada nella direzione auspicabile di rendere più omogenei criteri per la "bollinatura" delle coperture finanziarie rese ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica.

Il Regolamento della Camera inoltre dispone un'ulteriore regola generale di ammissibilità degli emendamenti all'esame dell'Assemblea, ovvero quella della "previa presentazione in Commissione". Al fine di preservare il ruolo esercitato nella fase istruttoria dalla Commissione in sede referente, la presentazione di nuovi emendamenti viene ammessa *"purché nell'ambito degli argomenti già trattati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione"* (art. 86, co. 1, R.C.). Tale regola viene applicata nella prassi con estrema flessibilità, anche in virtù della formulazione della disposizione che lascia ampio margine interpretativo alla Presidenza. Per alcuni procedimenti specifici, tra i quali i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 123-bis, R.C.), tuttavia, la regola generale assume i caratteri di criterio precettivo, tanto da impedire la presentazione in Assemblea di emendamenti non presentati previamente in Commissione, fatti salvi quelli riferiti alle parti di testo modificate o introdotte nell'esame in sede referente. È così possibile per il Governo prevedere attraverso l'indicazione nel Documento di Economia e Finanza, per determinati disegni di legge, iter procedurali agevolati (tanto che il Regolamento prefigura la sede legislativa come procedura privilegiata per questo tipo di provvedimenti) che

semplificano l'esame del provvedimento contraendo in maniera sostanziale il potere di emendamento del singolo deputato nella fase successiva dell'esame in Assemblea.

I provvedimenti "collegati", introdotti nell'ordinamento con la l. n. 362 del 1988 di riforma della disciplina di bilancio e di contabilità dello Stato³⁰³, dovrebbero rispondere all'esigenza di ridisegnare la disciplina di determinati settori in maniera funzionale alla predisposizione della legge di bilancio, in modo da alleggerirla il più possibile da disposizioni che non concorrono a determinare i caratteri fondamentali della manovra³⁰⁴. Nella prassi spesso questo istituto è stato utilizzato impropriamente come corsia preferenziale³⁰⁵ per provvedimenti *omnibus*, disegni di legge di conversione dei decreti-legge, disegni di legge *latu sensu* ritenuti strategici dall'Esecutivo e dalla maggioranza. Non a caso nel 1999 è stata introdotta la possibilità da parte del Presidente della Camera, sentita la Commissione Bilancio, di disporre lo stralcio delle disposizioni estranee all'oggetto così come definiti dalla legge di contabilità e bilancio e dalle risoluzioni parlamentari sul DEF (all'art. 123-*bis*, co. 1, R.C.). Anche nella XVII Legislatura lo strumento dei "collegati" è stato utilizzato in maniera ampia (alla Camera dei deputati si contano 17 provvedimenti collegati alle 4 manovre di finanza pubblica sin qui approvate) per disegni di legge di tipologie diverse: conversione dei decreti-legge: per i quali appare evidente l'inconciliabilità tra carattere d'urgenza e carattere programmatico, ampie leggi delega (in materia di scuola, mercato del lavoro, pubblica amministrazione giustizia civile)³⁰⁶, leggi di riordino di settori determinati come cinema e agricoltura: forse più corrispondenti al modello per cui gli stessi "collegati" erano stato pensati.

L'estrema "flessibilità sostanziale e procedurale"³⁰⁷ di questi strumenti è altresì dimostrata dall'uso dei c.d. collegati "fuori sessione", ovvero disegni di legge che non vengono approvati entro la sessione di bilancio ma mantengono nelle annualità successive

³⁰³ A seguito dell'approvazione di questa riforma i regolamenti parlamentari sono stati adeguati, anche se non mancavano nella prassi parlamentare di quegli anni sperimentazioni in qualche modo anticipatorie rispetto ai contenuti della legge. A riguardo v. C. CIUFFETTI, *Provvedimenti collegati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1994, p. 217-225.

³⁰⁴ Cfr. E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quaderno costituzionali*, 3/1993, p. 513 e ss.

³⁰⁵ Prima dell'estensione generalizzata dell'applicazione del contingentamento dei tempi all'esame dei progetti di legge i provvedimenti collegati offrivano tempi d'esame maggiormente comprimibili rispetto ai d.d.l. ordinari.

³⁰⁶ Per approfondire l'uso della delegazione nei provvedimenti collegati v. N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1998, p. 63-107.

³⁰⁷ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 298.

il regime procedurale proprio dei “collegati” e dei “decreti-legge fiscali” presentati dal Governo parallelamente alla legge di bilancio per poter introdurre nell’ordinamento disposizioni eccedenti rispetto al contenuto proprio della stessa³⁰⁸.

Ma vi è un altro istituto che si frappone fra la presentazione dell’emendamento e la sua sottoposizione al voto dell’Assemblea, ovvero quello della “segnalazione” degli emendamenti da parte dei Gruppi. Si tratta di uno strumento introdotto con la riforma regolamentare del 1997 principalmente per controbilanciare la discrezionalità del Presidente d’Assemblea nel procedere in chiave anti-ostruzionistica alla votazione riassuntiva o per principi (*ex art. 85, co. 8, R.C.*), garantendo ai Gruppi la possibilità di sottrarre all’eventuale effetto preclusivo di tali modalità di voto, una quota degli emendamenti presentati. La segnalazione consiste nella possibilità per ciascun Gruppo di segnalare una quota di emendamenti pari a un decimo dei propri componenti per ogni articolo da sottoporre comunque in votazione (*art. 85-bis, co. 1, R.C.*)³⁰⁹. Per i disegni di legge di conversione tale quota viene raddoppiata e computata sulla base della somma degli articoli del decreto e del d.d.l. di conversione (*art. 85-bis, co. 2, R.C.*). Nella prassi la finalità della “segnalazione” si è del tutto capovolta, divenendo essa stessa una delle più efficaci misure da contrapporre alle pratiche di ostruzionismo nella presentazione di emendamenti poste in essere da parte dei gruppi di opposizione³¹⁰, ma allo stesso tempo limitando in maniera stringente il potere di emendamento del singolo deputato³¹¹. La Presidenza dispone una certa flessibilità nell’applicazione di questo strumento e può a sua discrezione, aumentare “in via equitativa” le quote di emendamenti per ciascun Gruppo, nonché porre in votazione emendamenti non segnalati “dei quali riconosca la rilevanza”, presentati da deputati che si dichiarino in dissenso dal proprio Gruppo (*art. 85-bis, co. 3, R.C.*). Nella prassi della XVII Legislatura, mentre non si riscontrano casi di applicazione di questa ultima norma citata, in ben 17 casi la Presidenza ha ritenuto opportuno, in ragione

³⁰⁸ Nel corso della XVII Legislatura non ha mancato di far discutere la scelta da parte del Governo di emanare durante la sessione per il bilancio 2017 il d.l. 193 del 2016 contenente tra le altre disposizioni quelle relative alla “trasformazione” della società per la riscossione Equitalia.

³⁰⁹ In realtà la disposizione regolamentare non fa riferimento al numero massimo di emendamenti da segnalare per ciascun Gruppo ma al numero minimo che la Presidenza deve garantire vengano messi in votazione. Occorre inoltre specificare che il numero degli emendamenti per ciascun Gruppo viene computato sulla base del numero degli articoli ma è sempre riferito al complesso del provvedimento.

³¹⁰ Secondo G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, p. 51, nell’introduzione dello stesso istituto della segnalazione è riscontrabile in via diretta una finalità antiostuzionistica.

³¹¹ Di impostazione “gruppo-centrica” o “gruppo-crativa” parla a questo proposito G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, op. cit., p. 256.

della rilevanza del progetto di legge e in discussione e del ridotto numero di articoli (compreso tra 1 e 3) raddoppiare e addirittura, per 9 di questi, triplicare il numero di emendamenti da porre in votazione, determinando un rilevante incremento di questa fattispecie rispetto alle legislature precedenti³¹².

Ma il vero capovolgimento di paradigma sta nella applicazione sistematica eccezionale³¹³, a prescindere dalla presenza o meno di pratiche ostruzionistiche, su tutti i progetti di legge (con l'unica eccezione dei progetti di legge in materia costituzionale, esclusi espressamente dall' art. 85-*bis*, co. 4, R.C.) di questo istituto introdotto nell'ordinamento attraverso disposizioni regolamentari ma del tutto "plasmato" dalla prassi. Per poter cogliere dal punto di vista quantitativo l'impatto della prassi della "segnalazione" si può considerare che nella XVII Legislatura oltre ottomila proposte emendative (pari a circa il 15% del totale degli emendamenti presentati) sono stati preclusi dall'applicazione delle votazioni riassuntive, ovvero dalla mancata segnalazione. Naturalmente il numero di articoli di cui è composto il progetto di legge (che non necessariamente è riconducibile né proporzionato al numero di disposizioni che contiene) risulta determinate sugli effetti preclusivi derivanti dalla prassi in oggetto. A questo proposito il combinato "disposto" dell'approvazione di un provvedimento al Senato attraverso la pratica del maxi-emendamento sul quale posta la questione di fiducia (il quale riduce ad un solo articolo e talvolta centinaia di comma, testi normativi assai complessi) e della prassi della "segnalazione" alla Camera, comprime oltremodo la facoltà emendativa del singolo parlamentare, e degli stessi Gruppi parlamentari, su progetti di legge che in alcuni casi contengono vere e proprie riforme di sistema³¹⁴.

Per inciso si segnala che sempre in via di prassi, attraverso una sorta di applicazione analogica dell'art. 85-*bis* del Regolamento, anche le Commissioni permanenti applicano una simile procedura. Infatti in determinate (alto numero di emendamenti e calendarizzazione "tassativa" del provvedimento in Assemblea ravvicinata) l'Ufficio di Presidenza, con la ricerca del più ampio accordo politico, determina una sorta di

³¹² XVII Legislatura: 8 duplicazioni, 9 triplicazioni, XVI Legislatura: 3 duplicazioni, 8 triplicazioni, XV Legislatura: 2 duplicazioni, 1 triplicazione, XIV Legislatura: 2 duplicazioni, 1 triplicazione.

³¹³ Al carattere sistematico dell'applicazione dell'art. 85-*bis* fa riferimento N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in (a cura di) P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino, 2007, p. 38.

³¹⁴ A questo proposito si segnala nella XVII Legislatura l'approvazione attraverso questo "meccanismo" delle leggi di stabilità per gli anni 2015 e 2016, delle leggi delega sul mercato del lavoro, sulla scuola, nonché della "riforma" delle province.

contingentamento numerico delle proposte emendative da mettere in discussione e attribuisce ai rappresentanti dei Gruppi in Commissione il compito di selezionare gli emendamenti e di segnalarli alla Presidenza³¹⁵. La legittimazione di questa prassi viene fatta risalire ad un generico principio di economia procedurale.

Tutto ciò ricostruito, appare legittimo interrogarsi se la prassi della “segnalazione” degli emendamenti, spintasi ben oltre l’iniziale campo d’azione, non finisca per “*mettere in discussione la persistenza di una effettiva titolarità del potere di presentare emendamenti da parte dei singoli parlamentari*”³¹⁶ (*rectius* del singolo deputato, considerato che lo stesso istituto non è previsto al Senato) e se non possa costituire un pregiudizio alla libertà del mandato parlamentare sancito dall’articolo 67 della Costituzione³¹⁷.

Da ultimo non va dimenticato che il più efficace (nonché il più dirompente) strumento nelle mani del Governo per vanificare la potestà emendativa del singolo parlamentare e più in generale delle due Camere nell’ambito dell’esame dei progetti di legge in Assemblea è rappresentato dalla possibilità di porre la questione di fiducia che, una volta approvata, comporta l’automatico respingimento di tutti gli emendamenti riferiti all’articolo, o al maxi-emendamento³¹⁸, su cui è stata posta.

4.5 L’esame del disegno di legge di ratifica dell’Accordo sulla *Trans Adriatic Pipeline* durante la sessione di bilancio

L’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali si realizza attraverso un procedimento speciale, per via della peculiarità e della rilevanza sul piano politico di questa funzione che la Costituzione riconosce e che, non a caso, attribuisce al Parlamento (art. 80 Cost.). Il riconoscimento di tale “specialità” è dimostrato dalle disposizioni costituzionali che annoverano i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica tra quelli

³¹⁵ Nella XVII Legislature si segnalano a questo proposito le sedute della V Commissione Bilancio in sede referente sulla legge di bilancio, nonché su disegni di legge di conversione di decreti-legge particolarmente corposi come il c.d. “sblocca Italia” (d.l. 133/2014).

³¹⁶ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, op. cit., p. 257.

³¹⁷ Di questo avviso G. PICCIRILLI, ult. op. cit., p. 258, *Contra* A. MANZELLA, *Riordinare la casa del Parlamento è il preludio alla Grande riforma*, in *Amministrazione civile*, n.2/2008, p. 92 e ss., prospetta l’introduzione del medesimo istituto al Senato.

³¹⁸ Sulla annosa questione dei maxi-emendamenti e della questione di fiducia ci limitiamo a richiamare la nutrita produzione scientifica di questi ultimi anni ed in particolari i saggi raccolti nel volume di N. LUPO, (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010.

coperti da “riserva d’Assemblea” (art. 72, co. 4, Cost.) e che una volta approvati non possono essere oggetto di referendum abrogativo (art. 75 Cost.).

Anche i Regolamenti parlamentari e ancor di più la prassi, contribuiscono a inquadrare il procedimento di autorizzazione alla ratifica come procedimento *sui generis*. La dottrina ha costruito diverse fattispecie astratte con l’obiettivo di definire e ricomprendere la natura giuridica di tali atti: legge in senso formale, sprovviste quindi di alcuni caratteri fondamentali come la precettività, la generalità e l’astrattezza, o di legge di approvazione inidonee a produrre innovazioni dirette dell’ordinamento giuridico³¹⁹. Nel contempo la prassi parlamentare si è consolidata intorno ad alcuni punti fermi: l’iniziativa prevalente da parte del Governo³²⁰, la formulazione del testo sulla base di tre articoli fondamentali: autorizzazione alla ratifica, ordine esecutivo e, naturalmente, entrata in vigore, il principio del *ne varietur* da cui discende l’impossibilità per le Camere di modificare il testo del trattato in sede di esame della legge di autorizzazione alla ratifica³²¹. Quest’ultima prassi, pur non essendo riconducibile direttamente ad un principio costituzionalizzato, si è affermata con assoluta costanza ed essendo accompagnata dalla convinzione diffusa, se non unanime, di precettività, può essere considerata a tutti gli effetti una consuetudine costituzionale³²².

La prassi della XVII Legislatura oltre a confermare le tendenze sopra richiamate offre alla nostra attenzione un caso specifico: quello dell’esame del d.d.l. di autorizzazione alla ratifica dell’Accordo sulla *Trans Adriatic Pipeline* alla Camera dei deputati, che consente di ricostruire un ulteriore elemento di specialità del procedimento di deliberazione di questa tipologia di provvedimenti.

Il disegno di legge di autorizzazione viene presentato dal Governo al Senato e trasmesso alla Camera dopo la sua approvazione il 17 ottobre 2013, negli stessi giorni in

³¹⁹ Su tutti v. V. CRISAFULLI, *In tema di leggi di approvazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 259 ss. Questa stessa categoria di leggi viene ricondotta più in generale ad una forma di esercizio della funzione di indirizzo politico da C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

³²⁰ Come si è visto in questo stesso capitolo nelle ultime legislature si è consentito, in via di prassi, la presentazione di proposte di legge di autorizzazione alla ratifica di iniziativa parlamentare. Il disegno di legge governativo continua a rappresentare lo strumento classico e a cui si fa ricorso

³²¹ A favore della tesi dell’inemendabilità cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, p. 151. *Contra* L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, n. 4/1991, p. 675-696.

³²² Di questo avviso L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Vol. 3, Roma, 2013, p. 999-1088.

cui prende avvio la sessione di bilancio. L'art. 3 del disegno di legge (C. 1710) prevede un onere finanziario di entità davvero risibile (poche migliaia di euro in due anni) derivante dalle spese di missione previste dall'art. 10 dell'Accordo sottoscritto ad Atene il 13 febbraio dello stesso anno e le relative coperture finanziarie. Questa previsione insignificante dal punto di vista politico e ancor di meno dal punto di vista finanziario, si rivela tuttavia un ostacolo procedurale rilevante e presta il fianco ad una *querelle* interpretativa delle disposizioni regolamentari dai risvolti non così scontati.

Infatti il Regolamento della Camera prevede come regola generale la sospensione durante la sessione di bilancio di ogni deliberazione *“sui progetti di legge che comportino nuovi o maggiori spese o diminuzioni di entrate”* (art. 119, co. 4, R.C.) ma allo stesso tempo consente la possibilità di esaminare i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *“quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali”* (art. 119, co. 4, R.C.).

Ed è proprio intorno all'interpretazione di questa ultima disposizione e nello specifico nella sussistenza o meno di una responsabilità per inadempimento a carico dello Stato³²³, che ruota il “caso TAP”.

Nella seduta del 4 dicembre 2013 è previsto l'esame delle questioni incidentali presentate sullo stesso disegno di legge, ma prima che si possa svolgere la sola illustrazione delle pregiudiziali, viene eccepita l'improcedibilità del provvedimento attraverso ripetuti richiami al regolamento da parte di deputati dei Gruppi di opposizione. La richiesta di convocare la Giunta per il Regolamento proviene da più parti e viene in un primo momento respinta ma, a seguito dell'impossibilità di procedere in maniera ordinata nei lavori per via dell'occupazione dei banchi del governo da parte dei deputati del Movimento 5 Stelle, la seduta viene sospesa e la discussione aggiornata alla mattina successiva³²⁴. Il 5 dicembre si riunisce dunque la Giunta per il Regolamento per affrontare la questione interpretativa relativa all'art. 119, co. 4 del Regolamento della Camera. La Presidente ribadisce l'interpretazione espressa in sede di Conferenza dei Capigruppo

³²³ Nella seduta del 4 dicembre il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, on. Franceschini, argomenta con le seguenti parole la necessità di procedere all'esame del d.d.l.: *“La valutazione del Governo italiano, che ha sottoscritto l'Accordo, già ratificato dagli altri due Paesi, è che si realizzi un sostanziale inadempimento se non viene sottoposto al voto dell'Aula [...] nei tempi necessari per rispettare questo Accordo [...] e consentire la firma dello stesso, come è stato fissato, il 17 dicembre. Tutto qua”*.

³²⁴ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, seduta del 4 dicembre 2013.

(quando l'improcedibilità del d.d.l. di autorizzazione alla ratifica dell'accordo sulla TAP era già stata sollevata) secondo cui *“la valutazione dell'eventuale inadempimento compete alla responsabilità del Governo nell'esercizio delle sue prerogative in materia di politica estera”*³²⁵ e risulta perciò insindacabile dalla Presidenza sul piano regolamentare ma politicamente sindacabile nell'ambito del rapporto di fiducia che lega Governo e Parlamento, come del resto qualunque altro atto o comportamento dell'Esecutivo. Nel corso del breve dibattito viene giustamente messo in luce come il concetto di responsabilità non possa essere circoscritto alla dimensione patrimoniale dell'inadempimento, ma debba necessariamente coinvolgere anche l'aspetto reputazionale e di tutela dell'affidamenti nei rapporti con gli altri Stati³²⁶. Infine la Presidente rileva l'assenza di consolidati orientamenti presidenziali o pronunciamenti della stessa Giunta per il regolamento sulla questione in discussione e, sulla scorta di alcuni precedenti (risalenti alle sedute del 214 marzo 2001 e del 15 febbraio 2006) che confermano l'interpretazione suggerita in apertura, propone l'approvazione di un parere formale che, nel suo breve testo, riprende quanto prima esposto: *“spetta al Governo, nell'esercizio delle sue prerogative in materia di politica estera, valutare se sussista il presupposto della responsabilità ...”* e tale valutazione *“non è sindacabile dalla Presidenza”*³²⁷.

Viene così cristallizzato un indirizzo interpretativo che ad avviso di chi scrive rischia di vanificare l'efficacia della norma generale contenuta nella disposizione regolamentare. Se infatti si considera sufficiente una più che generica dichiarazione del Governo circa la sussistenza di obblighi internazionali che determinano la necessità di sottoporre a deliberazione senza indugio il d.d.l. di autorizzazione alla ratifica, potrà senza ostacoli affermarsi una prassi volta ad escludere l'applicazione del divieto di procedere all'esame di progetti di legge onerosi durante la sessione di bilancio, per tutti i d.d.l. di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (per ciascuno di essi il Governo potrà infatti “argomentare” la sussistenza di una responsabilità dello Stato per inadempimento). In definitiva con il parere della Giunta per il regolamento un ulteriore tassello si aggiunge alla “specialità” che caratterizza la fase parlamentare di perfezionamento dei tratti

³²⁵ Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, seduta del 5 dicembre 2015.

³²⁶ A questo proposito si segnalano gli interventi degli onn. Bressa e Giorgis, consultabili nel resoconto della seduta.

³²⁷ Parere della Giunta per il regolamento del 5 dicembre 2013.

internazionali e, allo stesso tempo, al ruolo dominante del Governo nel procedimento legislativo.

Conclusioni

Le vicende della XVII Legislatura alla Camera dei deputati rendono evidente la portata ed il rilievo che la prassi assume del determinare il funzionamento, l'interpretazione e, in un certo senso, la stessa natura, del diritto parlamentare.

Lo studio qui presentato consente di apprezzare come le fonti non scritte tendano ad imporsi come fattore decisivo nella risoluzione dei singoli casi, nell'adeguamento ermeneutico delle norme alle necessità funzionali dei procedimenti parlamentari, nel determinare, in talune circostanze, il superamento per "disapplicazione" di quanto espressamente previsto dalle disposizioni regolamentari, nell'ambito di un sistema giuridico caratterizzato da elementi di spiccata flessibilità e politicità. È infatti la continua e indispensabile ricerca di un equilibrio tra principio di maggioranza e garanzie per le minoranze, tra esigenze politiche e tutele giuridiche, a generare lo spazio per la prassi come frutto del compromesso o della prevaricazione.

In questo senso i precedenti, ovvero le *"risoluzioni di casi determinati, le quali finiscono con generare delle regole"* [V. E. Orlando, 1950], rischiano di rappresentare un'arma a doppio taglio al mutare delle maggioranze. Quando infatti la selezione del precedente su cui fondare una nuova decisione avviene facendo prevalere l'idoneità a soddisfare l'esigenza della maggioranza parlamentare o del Governo rispetto alla conformità alle disposizioni regolamentari e costituzionali interpretate secondo il criterio logico-sistematico, si dà seguito alla *"rincorsa al peggior precedente"* [N. Lupo, 2007] e si provoca così uno sbilanciamento sistematico nella fase di applicazione delle norme in favore della "ragion politica". La decisione di ammettere la posizione della questione di fiducia sulla legge elettorale (v. Cap. 2, par. 3) così come quella di consentire l'esame di un disegno di legge di ratifica di un trattato internazionale oneroso nel corso della sessione di bilancio (v. Cap. 4, par. 5), o ancora la tendenza a consentire con disinvoltura la costituzione di Gruppi e componenti in deroga (v. Cap. 1, par. 3), rappresentano solo alcuni esempi di questa tendenza ormai consolidata. Così come non mancano conferme rispetto all'attitudine espansiva dei precedenti che, in via analogica, vengono fatti valere per una generalità di fattispecie più ampia rispetto a quella di origine: si pensi all'utilizzo sistematico dell'istituto della "segnalazione" degli emendamenti in Assemblea al fine di contenere il numero di votazioni nell'ambito del procedimento legislativo, mutuato da

una più risalente prassi sviluppatasi nel tempo in Commissione Bilancio per l'esame della legge finanziaria (v. Cap. 4, par. 4). La forza del precedente sembra inoltre poter resistere, sulla base della supposizione del principio dello *stare decisis*, a quelle tecniche che consentirebbero di discostarsene: non si registrano in tal senso casi di *overruling* né di *distinguishing*, ossia di differenziazione tra i due casi concreti e conseguente disapplicazione del precedente.

Il ruolo rivestito dal Presidente d'Assemblea nell'interpretare le disposizioni regolamentari e nel determinarne le prassi applicative è senza dubbio centrale. Ma è innegabile che le maggiori difficoltà nell'esercizio di una funzione così delicata siano derivate dal contesto politico fortemente conflittuale e poco incline alla logica compromissoria. L'attività della Presidenza è stata infatti assorbita dalla necessità di risolvere una pluralità di casi specifici particolarmente controversi, su tutti senza dubbio l'applicazione per la prima volta della c.d. "ghigliottina" (v. Cap. 1, par. 7), più che dalla formazione di indirizzi interpretativi attraverso il ricorso a strumenti tipici quali, ad esempio, le circolari presidenziali.

Allo stesso tempo, è stata rilevata la marginalità del coinvolgimento della Giunta per il Regolamento. Infatti, dopo un inizio di legislatura in cui frequentemente è stata chiamata ad esprimere pareri sul regime di pubblicità delle Commissioni in sede di audizioni informali (v. Cap. 3, par. 1) o ancora sull'inammissibilità degli emendamenti per estraneità di materia riferita alla copertura finanziaria (v. Cap. 4, par. 4), alla funzione consultiva di tale organo non si è fatto ricorso nell'immanenza delle decisioni più delicate e al tempo stesso più complesse sul piano interpretativo. In qualche misura si è tentato di trasferire in sede politica, ovvero in Conferenza dei Capigruppo, la ricerca di una sorta di "gestione contratta del regolamento" (v. Cap. 1, par. 4) senza peraltro riuscire a far sì che la dimensione del compromesso riuscisse a prevalere su quella delle reciproche prove di forza.

L'analisi delle prassi e dell'insieme delle fonti materiali che concorrono a disciplinare l'attività parlamentare ha inoltre fatto emergere la perdurante attualità di alcuni problemi da tempo discussi in dottrina e tra le forze politiche. Innanzitutto ha confermato l'esigenza di una sostanziale riforma delle disposizioni regolamentari scritte: non solo per assicurare una più ragionevole ed equilibrata composizione delle (spesso, ma non sempre, opposte) ragioni delle minoranze con quelle della maggioranza, ma innanzitutto per ridurre il

divario che si è venuto a determinare tra fonti formali e fonti materiali. Gli scostamenti, le “deroghe” e le integrazioni che le disposizioni regolamentari parrebbero aver subito rischiano infatti di indebolire il carattere “giuridico” e “prescrittivo” di queste ultime, a scapito dell’esigenza di sottoporre a regolazione e limitazione il potere politico e, prima ancora, a scapito della fondamentale esigenza di preservare, anche e soprattutto all’interno delle Assemblee parlamentari, il carattere pluralista dell’ordinamento costituzionale: specie se si continua ad escludere la possibilità di un controllo esterno da parte della Corte costituzionale sugli *interna corporis acta* del Parlamento.

Si segnalano inoltre, due tendenze particolarmente significative, o meglio due linee di frattura, che vanno affermandosi nella dinamica tra i diversi soggetti coinvolti nelle attività parlamentari.

La prima è rappresentata dalla crescente inconciliabilità tra le esigenze della maggioranza (e talvolta della stessa funzionalità dell’attività legislativa) con le garanzie che le disposizioni regolamentari riconoscono diffusamente all’opposizione. A questo proposito si vedano la prassi di deliberare il rinvio in Commissione dei progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori nell’ambito della quota di tempi e argomenti riservata alle opposizioni vanificando la portata precettiva della norma (v. Cap. 4, par. 4), la disapplicazione sistematica della possibilità di derogare alla regola generale del contingentamento dei tempi per progetti di legge di riguardanti questioni di eccezionale rilevanza (v. Cap. 1, par. 6), o per converso la marginalizzazione delle procedure decentrate per l’esame in Commissione per effetto del veto sistematico di una parte dei gruppi di minoranza (v. Cap. 4, par. 3).

La seconda, invece, è rintracciabile nella compressione delle facoltà del singolo parlamentare in favore del ruolo esercitato dai Gruppi parlamentari. Invero, per effetto della prassi, l’azione del Gruppo si spinge fino a determinare l’effettiva possibilità del singolo di esercitare efficacemente la facoltà di presentare proposte emendative e di sottoporle al voto dell’Assemblea (v. Cap. 4, par. 4), così come la possibilità di avere una risposta certa in tempi conformi a quelli previsti dalle disposizioni regolamentari agli atti di sindacato ispettivo presentati (v. Cap. 3, par. 2.). Rilevare la criticità di tale aspetto non significa disconoscere l’evoluzione della libertà di vincolo rispetto alla concezione propria del parlamentarismo ottocentesco, alla luce del ruolo centrale che la Costituzione repubblicana riconosce ai partiti, come soggetti collettivi chiamati ad organizzare la

partecipazione politica e quindi ai Gruppi come loro proiezione in Parlamento. Tuttavia, se è vero che i Gruppi parlamentari costituiscono “*l’ossatura*” [G. U. Rescigno, 1970] delle Camere, appare allora necessario che l’ordinamento giuridico nel suo complesso preveda una disciplina conforme ai principi democratici e in grado di tutelare adeguatamente le prerogative del singolo parlamentare, che deve continuare a poter svolgere il proprio mandato nell’interesse generale.

La ricostruzione delle prassi più significative della XVII Legislatura, avendo interessato, seppure in maniera non esaustiva, il concreto esercizio delle principali funzioni parlamentari, permette altresì di svolgere alcune brevi considerazioni sulla forma di governo parlamentare “vivente”.

La primazia del Governo nell’attività legislativa interessa tutte le fasi del procedimento: dalla fase dell’iniziativa, nell’ambito della quale si registra una effettiva “corsia preferenziale” per i disegni di legge di iniziativa governativa (v. Cap. 4, par. 1), a quella dell’ammissibilità degli emendamenti, con il ruolo sempre più determinante della Ragioneria generale dello Stato (v. Cap. 4, par. 4), fino al ricorso frequente, e sottoposto a limiti regolamentari interpretati in maniera sempre meno stringente, alla questione di fiducia in particolare per i procedimenti di conversione dei decreti legge (v. Cap. 2, par. 2).

Contestualmente si evidenziano i limiti sostanziali dell’efficacia degli strumenti parlamentari di controllo e di indirizzo che dovrebbero costituire un valido contrappeso al ruolo crescente che il Governo esercita sulla funzione legislativa. Le risultanze relative alla “rarefazione” delle risposte agli atti parlamentari di sindacato ispettivo (v. Cap. 3, par. 2) e al grado di attuazione delle direttive contenute negli atti di indirizzo (v. Cap. 4, par. 4), rappresentano l’estrema debolezza di questi istituti, oltreché un solido esempio di “scostamento” tra prassi e previsioni regolamentari.

Bibliografia

- G. AZZARITI, *Il passo falso della presidente Boldrini*, Il Manifesto, 1 maggio 2015.
- F. BAIO, *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")*, 2008, p. 1-13.
- S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. "ghigliottina" alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell'ambito della funzione parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, n.3/2016, p. 519-547.
- L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di) *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*.
- M. BELLETTI, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in (a cura di) A. BARBERA, T. F. GIUPPONI, *Le prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 101-109.
- C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, Quaderni Costituzionali 4/2005, p.792.
- R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009.
- N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia - la democrazia e il potere invisibile*, Torino, 1984.
- B. CACELLI, *Il ruolo delle Commissioni e le caratteristiche dell'iter di approvazione delle leggi nella XIII e XIV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 157-203.
- M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in a cura di R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, op. cit., p. 261-312.
- B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2013.

- P. CARETTI e M. MORISI, *“La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata”*, Seminario di studi e ricerche parlamentari di Firenze "Silvano Tosi", 2014.
- A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: i gruppi costituiti “di diritto” e le loro vicende interne*, in *Osservatorio dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, luglio 2013.
- D. CASANOVA, *Il Procedimento legislativo di approvazione dell’Italicum e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, luglio 2015.
- R. CASSANO, *La sfiducia ai sottosegretari: tra prassi, regole e convenzioni costituzionali*, in *Quaderni costituzionali* (4/2010), Bologna, 2010, p. 827 e ss.
- F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei Deputati*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2005, p. 911-944.
- A. CASU, *Sfiducia individuale e regole del gioco*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, n. 8-10 (1986), p.19-22.
- C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 92.
- C. CHIMENTI, *Il controllo delle Camere sulla attività governativa nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 1971, n. 4-5, p. 310-318.
- P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996.
- G. F. CIAURRO, *Ordine del giorno*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 30, Milano, 1980.
- L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 27, Roma, 1991.
- C. CIUFFETTI, *Provvedimenti collegati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1994.
- E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quaderno costituzionali*, 3/1993, p. 513 e ss.
- G. COSMELLI, *La problematica costituzione delle Commissioni permanenti (e bicamerali) nel Parlamento “senza Governo”*, in www.giurcost.org, 5 aprile 2013.
- V. CRISAFULLI, *In tema di leggi di approvazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 259 ss.

S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, giugno 2006.

S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in www.huffingtonpost.it, 31/01/2014.

S. CURRERI, *Le sostituzioni di Renzi sono legittime. Chi grida allo scandalo non conosce la Costituzione*, in www.huffingtonpost.it, 22 aprile 2015.

S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2015.

S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, p.278.

A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in (a cura di) V. CERULLI IRELLI e M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, p. 34.

A. DE ANTONIIS, *Il sindacato ispettivo alla luce delle più recenti vicende parlamentari*, in *Gazzetta giuridica*, 1996, n. 19 p. 2-4.

C. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, in *Nuovi studi politici* n. 4 /2000, p. 87-149.

A. DE GIROLAMO, *L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2010, p. 281-285.

R. S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Roma, 2010, p. 91-113.

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 nella dialettica tra maggioranza e opposizione*.

R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, Bologna, 2007, p. 79-92.

R. DI CESARE, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V° edizione, Milano, 2013.

V. DI CIOLO, *Mozione*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice Vol. V, Torino, 1984.

V. DI CIOLO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, Roma, 1968, n. 10-12, p. 637-690.

V. DI CIOLO, *Risoluzione parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice Vol. VI, Torino, 1986.

R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in a cura di R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008. p. 495-524.

R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006.

F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, Chieti, 1971.

D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 632.

L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico «F. Serafini»*, 1961, p. 45.

L. ELIA, *Mozione di fiducia nei confronti di un Governo al quale la fiducia sia stata già accordata*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.5/1960, p. 416-420.

G. FIORUCCI, *Le mozioni alla Camera*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.56-57, 1982.

C. FUSARO, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, 1995, p. 46.

C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 59-96, nota n.30.

E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, p. 227.

E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, n. 4/1991, p. 675-696.

L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.

T. F. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Le prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 51-63.

A. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009, volta a indicare l'esito senza successo dei rimedi offerti da un ordinamento internazionale particolare.

P. GROSSI, *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio: alcuni interrogativi*, in *Diritto e società*. - 1983, n. 1, p. 160-162.

R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare, politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Vol. 3, Roma, 2013, p. 999-1088.

G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente, luci ed ombre*, il Filangieri, Quaderno 2007, p. 57-96.

G. LETTA *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, 1986, n.1, p. 161 e ss.

V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in AA. VV., *Diritto parlamentare* (2. ed.), Milano, 2011, p. 231-265.

V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive* in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, Vol. 16, p. 1-6.

V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989.

I. LOLLI, *Ordine del Giorno (dir. pubb.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 22, Roma, 1990.

A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari. Norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure e apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2010.

P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968.

N. LUPO., *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»*, in *Gazzetta Giuridica Giuffrè*, n.37, 1997.

N. LUPO, *Il fattore tempo nella conversione dei decreti-legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n.3*, Milano, p. 313 ss.

N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 giugno 2006.

N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi” e i suoi effetti sulle dinamiche del parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 605-633.

N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013.

N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1998, p. 63-107.

N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in (a cura di) P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino, 2007, p. 38 e ss.

N. LUPO, (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010.

N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di) *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, 2016, (parte prima).

N. MACCABIANI, *Gli sforzi congiunti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica per evitare la crisi di Governo*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.

A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1989, p-1-7.

A. MACCANICO, *Mozione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. 19, Roma (1990), p.3.

M. MAGRINI, *“Il ruolo delle Commissioni “filtro” nel procedimento legislativo: quando la “cassa” (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2010, p. 589-591.

A. MANUNTA *Evoluzione dell’istituto del contingentamento dei tempi nel regolamento della Camera dei Deputati*, in: *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*. - Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 195-217.

A. MANZELLA, *Il Parlamento* (3. ed.), Bologna, 2003.

A. MANZELLA, *La sentenza costituzionale sul caso Mancuso: una decisione nel solco della tradizione parlamentare nazionale*, *Gazzetta giuridica* 4/1996, Milano, p. 2-5.

A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXII, Milano, 1972, p. 406-427 e G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1967.

A. MANZELLA, *Riordinare la casa del Parlamento è il preludio alla Grande riforma*, in *Amministrazione civile*, n.2/2008, p. 92 e ss.

A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6, 1969, p. 39 e ss.

L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. 10, Torino, 1995, p. 347-363.

G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali; le lobby*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 2, p. 69-83.

A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *“Quaderni costituzionali”* 3/1998, p. 491-492.

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed, Padova, 1975.

C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

S. MURGIA, *Il “modello redigente” nella recente esperienza della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1996, p. 167-173.

D. NOCILLA, *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 27, Milano, 1977.

M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, Il Filangieri, Quaderno 2006, p 121.

M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996.

R. ORRÙ, *Art. 71*, in (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

- A. PACE, *art. 82* in a cura di G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, Tomo 2, p. 303-392.
- L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 675 e ss.
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000.
- I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare: la rappresentanza politica dal XIX secolo alla legge Acerbo*, Soveria Mannelli (CZ), 2004.
- G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.
- M. S. PIRETTI, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003.
- S. POLIMENI, *La geometria della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014, p. 4 nota 13.
- F. POSTERARO, *La funzione di consulenza procedurale*, in: *La formazione della classe dirigente per l'Europa: spunti di riflessione sull'alta burocrazia pubblica*, Roma, 1999, p 117.
- D. RAVENNA, *Sulle commissioni parlamentari in sede deliberante*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 3 (1992), p. 203-220.
- G. RENNA, *Indagini conoscitive*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, Napoli, 2010, p. 537-544.
- G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 779 e ss.
- G. U. RESCIGNO, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 1996, p. 235-242.
- G. RIVOCCHI, *Quali rimedi dall'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, Bologna, 2004, p. 811-837.
- G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002.
- F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del*

diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, 2007, p. 395-411.

A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale: atti di un convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, Torino, 2001.

G. M. SALERNO, *“La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità”*, in Osservatorio AIC, febbraio 2014.

A. SIMONCINI, *le funzioni del decreto legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, p. 170.

F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2007.

L. SPADACINI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: l’autorizzazione in deroga alla costituzione della componente del PSI nel Gruppo Misto della Camera dei Deputati*, in Osservatorio AIC, luglio 2013.

A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in Forum dei Quaderni costituzionali, 4 febbraio 2014, pag.3 note 14 e 15.

M. TIMIANI, *La mozione di censura verso sottosegretari: riflessioni a partire dal “caso Cosentino”*, in Forum di Quaderni costituzionali, 23 novembre 2008.

E. TIRA, *L’epilogo della crisi politica provocata dalle dimissioni dei ministri del PdL*, in Osservatorio AIC, dicembre 2013.

S. TOSI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 362.

S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2-4, Milano, 1980, p. 585-616.

S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n.1 (1990), p. 151-172.

S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2008, p. 305-309.

M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in www.costituzionalismo.it, 11 febbraio 2014.

M. VILLONE, *L’ossimoro della fiducia segreta*, Il Manifesto, 15 aprile 2015.

L. VIOLANTE, *Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze*, in (a cura di) L. DUILIO, *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, 2013.

M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in Costituzionalismo.it.