



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2018

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575

Introduzione alla Ricerca

1. Oggetto e metodo.

La ricerca portata a termine dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari 2017/2018 ha avuto come oggetto il procedimento legislativo parlamentare. Lo spunto per questa scelta è venuto da due elementi concorrenti. Il primo è rappresentato dal dibattito che ha animato quasi per intero la scorsa legislatura intorno all'esigenza di rendere più rapido ed efficiente tale procedimento ed evitare così (o quanto meno contenere) le gravi deviazioni dai principi costituzionali al riguardo prodotte da una prassi che ha visto progressivamente deperire il ruolo della legge parlamentare di fronte all'uso sempre più diffuso della delega legislativa e soprattutto della decretazione d'urgenza, del ricorso alla tecnica dei maxi-emendamenti, non di rado accompagnati dalla questione di fiducia. Si tratta di prassi che hanno fatto giustamente dire che il vero malato, nella situazione attuale, è proprio il procedimento legislativo ordinario, considerato (a torto o a ragione) non più idoneo a svolgere quella funzione centrale che la Costituzione gli assegna. Come è noto, la strada tentata dalla proposta di riforma costituzionale approvata dal Parlamento ma bocciata in sede referendaria, con il voto del 4 dicembre 2016, affrontava questo problema puntando a soluzioni strutturali che incidevano sulla nostra formula bicamerale e su una diversa distribuzione della funzione legislativa tra Camera e Senato. La ricerca non aveva lo scopo di riprendere le fila di quel dibattito, ma piuttosto verificare se e in che misura fosse possibile (e in che modo) rispondere alle esigenze che vi erano sottese operando su

un altro piano, ossia quello dei regolamenti parlamentari, ormai unanimemente riconosciuti come fonti attuative/integrative del dettato costituzionale. E tanto più rilevanti in ordinamenti, come il nostro, nei quali le disposizioni costituzionali al riguardo si presentano particolarmente stringate. Muovendo in questa direzione, un secondo spunto è venuto dall'organica riforma del regolamento del Senato, approvata nel dicembre scorso che dedica alle regole del procedimento legislativo una particolare attenzione.

Come le precedenti esperienze di ricerca, anche quella di quest'anno ha un taglio comparatistico e pone a confronto l'esperienza italiana con quella di altri Paesi europei e con l'Unione europea per mettere in luce quali siano le principali linee di tendenza che altrove sono state seguite e quali gli elementi che possono risultare utili ad orientare gli sviluppi del nostro sistema. La ricerca si compone così di cinque rapporti, ciascuno dedicato ad uno specifico ordinamento: oltre all'Italia, la Spagna, la Francia, la Germania e l'Unione europea. Non si tratta di una scelta casuale, posto che si tratta di ordinamenti nei quali la struttura del Parlamento è bicamerale, come la nostra o che vedono comunque coinvolti a vario titolo nel procedimento legislativo una pluralità di soggetti istituzionali (come avviene nel quadro della forma di governo dell'Unione).

Gli autori dei rapporti hanno seguito una griglia tematica comune, articolata su quattro punti essenziali: la ricostruzione della disciplina formale (costituzionale e regolamentare), la prassi che su di essa si è sviluppata, il contesto politico partitico, il ruolo giocato sul procedimento legislativo da parte di soggetti istituzionali esterni (sia consultivi che di controllo). Solo la considerazione di questo complesso di elementi, infatti, consente di formulare una valutazione generale che la sola esegesi del dato normativo non permette o quanto meno rende molto parziale.

2. I risultati

I dati principali che la ricerca ha messo in evidenza possono essere così sintetizzati.

Per quanto diversa sia nei vari ordinamenti presi in considerazione la rilevanza della disciplina costituzionale (in certi casi limitata alla individuazione più di principi che di regole puntuali; in altri, invece, particolarmente articolata), il ruolo della disciplina regolamentare e della prassi risulta decisivo. E ciò non solo in chiave attuativa dei disposti costituzionali, ma anche, se non soprattutto, come elemento propulsivo di continui

adeguamenti (naturalmente sempre rispettosi della cornice costituzionale) delle regole formali alle nuove esigenze che il mutare del contesto nel quale si svolge il procedimento legislativo prospetta.

È il caso della Spagna, dove, a fronte di una disciplina costituzionale molto stringata, le esigenze di maggiore speditezza e funzionalità del procedimento hanno trovato soddisfazione attraverso l'introduzione di regole che operano su due piani. Da un lato, quello di contenere una eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare, mediante una rigorosa disciplina dei gruppi (soli titolari dell'iniziativa legislativa e soli titolari del potere di emendamento). Dall'altro, attraverso una particolare valorizzazione del ruolo delle commissioni in generale e di quelle che operano in via legislativa, in particolare, nonché attraverso il ricorso a procedure abbreviate a lettura unica o d'urgenza. Una linea che punta a coniugare insieme in modo equilibrato le ragioni di un necessario confronto politico sui provvedimenti legislativi e le ragioni, non meno rilevanti, dei "tempi" della produzione legislativa.

Altrove, come in Francia e in Germania, le cui Costituzioni dedicano al procedimento legislativo una disciplina più consistente, i regolamenti parlamentari e la prassi si sono mossi nella stessa direzione, attraverso la messa in campo di meccanismi volti soprattutto ad evitare che gli inevitabili e fisiologici conflitti tra maggioranza e opposizione (o tra le due Camere) si risolvano in una paralisi dell'attività legislativa o ne dilatino oltremodo i tempi .

Così, in Francia questo obiettivo viene perseguito non tanto attraverso il ricorso da parte del Governo alle prerogative di cui può avvalersi per Costituzione nel procedimento (come quella di poter chiedere il voto bloccato, cui infatti si ricorre poco frequentemente, o la c.d. "ghigliottina" di cui all'art. 49, comma 3, ormai utilizzabile, a seguito della revisione costituzionale del 2008, per le sole leggi finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale), quanto piuttosto attraverso una disciplina particolarmente garantista del potere di emendamento in itinere assicurato all'opposizione, la quale, in via successiva, può contare sulla possibilità di chiamare in causa il Conseil Constitutionnel. Particolare interesse, sempre agli stessi fini, riveste poi l'istituzione di un'apposita Commissione paritetica di mediazione per risolvere i casi di dissenso tra Assemblea nazionale e Senato. Istituzione quest'ultima che, a torto, viene in genere considerata alla stregua di una mera comparsa nel procedimento legislativo.

Altro esempio di quello che gli autori dei rapporti chiamano “bicameralismo funzionale” è la Germania dove le regole del procedimento legislativo devono fare i conti con l’esigenza di disciplinare in modo equilibrato non solo i rapporti tra maggioranza e opposizione, ma anche quelli tra Federazione e Länder. Come è noto si tratta di un sistema ove, forse come in nessun altro ordinamento europeo, la particolare struttura federale incide anche sulle procedure legislative, come dimostra la peculiarità della struttura del Parlamento che vede affiancata ad una Camera rappresentativa degli interessi generali della comunità nazionale una “Camera” (in realtà il termine non è proprio corretto, trattandosi più di un organo che si affianca e solo per alcune funzioni all’unica Camera eletta dall’intero corpo elettorale), nella quale si trovano rappresentati tutti i Governi delle entità che compongono la federazione i cui interessi devono poter trovare composizione nel corso dell’iter che porta all’approvazione di una legge. Qui, la via seguita per raggiungere l’obiettivo, non facile, di favorire una conciliazione dei diversi interessi in gioco senza pregiudicare l’efficienza del procedimento, è stata quella di una dilatazione delle fasi che precedono l’inizio delle fasi formali, sia mediante un esame preventivo dei disegni di legge da parte di Bundestag e Bundesrat i quali procedono ad una prima istruttoria; sia mediante, a valle, l’intervento di una Commissione di mediazione per le ipotesi in cui permanga dissenso tra le due Camere. A ciò si aggiunge, come in Francia, una disciplina dei gruppi contenuta nel regolamento del Bundestag particolarmente rigorosa: i deputati dissidenti che abbandonano il gruppo di appartenenza perdono il diritto di voto nelle commissioni.

Elementi almeno in parte analoghi emergono anche dall’analisi del procedimento legislativo disciplinato in seno all’Unione europea. Certo, in questo caso la comparazione appare più ardua in considerazione delle peculiarità della forma di governo europea che non consente di affrontare il tema nell’ottica ordinaria dei rapporti maggioranza-opposizione e/o centro-periferia, essendo vincolata ai rapporti tra tre diverse istituzioni: la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Tuttavia, anche in questo ambiente politico-istituzionale la prassi ha giocato un ruolo decisivo negli sviluppi che il procedimento legislativo ha avuto negli anni che abbiamo alle spalle. Questo vale per l’evoluzione della cosiddetta procedura di codecisione, che ora dopo il Trattato di Lisbona è divenuta formalmente la procedura legislativa ordinaria, ma vale soprattutto per il ricorso ai triloghi. Si tratta di incontri tra rappresentanti delle tre Istituzioni volti ad istruire i singoli dossier, a individuare i punti più controversi e avviare un primo confronto su questi in modo da facilitarne l’iter che successivamente si svolge in seno alle Istituzioni stesse. Si tratta di una prassi grazie alla quale una procedura particolarmente complessa e nella quale intervengono una pluralità di soggetti, in parte interni all’assetto dell’Unione (dai

rappresentanti delle categorie interessate al Comitato economico e sociale, al Comitato delle Regioni e delle autonomie locali), in parte esterni (ci richiamiamo al ruolo dei Parlamenti nazionali) riesce a mantenere una funzionalità accettabile. Tanto rilevante è il ruolo dei triloghi che, di recente, si è proceduto a modificarne la disciplina per migliorare il regime di pubblicità dei loro lavori, sin qui assai poco trasparenti (si veda l'Accordo interistituzionale del 2016, denominato "Legiferare meglio").

3. Alcuni spunti per l'esperienza italiana

Come si è accennato, nel nostro sistema, al pari di altri, la disciplina costituzionale del procedimento legislativo parlamentare è molto contenuta (art. 72 cost.) e si limita a ripartire il compito di esaminare e approvare una proposta di legge tra l'Assemblea e le commissioni, lasciando intendere di voler riservare a queste ultime il ruolo di "motore" dell'intera procedura.

In questa cornice essenziale si sono mossi a lungo i regolamenti parlamentari fin dalla prima "grande riforma de regolamento della Camera del 1971. La linea costante seguita nelle numerose successive "novelle" dei due regolamenti è stata quella di sviluppare l'indicazione di fondo contenuta nell'art. 72 ossia quella di valorizzare sempre di più il ruolo delle commissioni: dalla nascita delle commissioni "in sede politica", all'introduzione dell'istituto delle udienze conoscitive per arrivare alla disciplina innovativa dell'istruttoria legislativa. Con il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema prevalentemente maggioritario, con l'accentuarsi delle contrapposizioni tra le forze politiche presenti in Parlamento si è determinato un sostanziale mutamento di rotta nella prassi, che ha impedito il pieno dispiegarsi delle potenzialità innovative contenute nei regolamenti, volte a migliorare l'efficienza del procedimento legislativo (come dimostra tra l'altro lo scarso successo dell'istruttoria legislativa). Si è infatti assistito al prevalere del dibattito in aula, dove, come è ovvio, sono appunto più le contrapposizioni ad emergere che non i punti di possibile mediazione. Un mutamento di rotta che non poteva non riflettersi in modo negativo sulla funzionalità del procedimento legislativo.

Se si legge in questo quadro la riforma del regolamento del Senato, non può sfuggire che essa miri a ricostruire un filo di continuità con le indicazioni costituzionali, riportando al

centro del procedimento le commissioni: basti pensare alla particolare valorizzazione delle commissioni in sede legislativa e redigente (procedure, non a caso, utilizzate assai limitatamente nelle ultime legislature, per le ragioni sopra indicate ma anche per l'ampia estensione della c.d. "riserva di assemblea": cfr. infra).

Gli elementi di perplessità derivanti da questa innovazione attengono, in primo luogo, al fatto che essa è riferita solo a un ramo del Parlamento, nonostante che la reiezione del testo "Renzi-Boschi" ad opera del referendum costituzionale del 2016 abbia confermato la scelta per un assetto del Parlamento connotato da un bicameralismo paritario; in secondo luogo, detta disposizione va valutata alla luce della ratio dell'art. 72 cost., che è ispirata ad una sorta di rapporto regola eccezione tra il ricorso alla procedura in sede referente e quella in sede legislativa.

Tuttavia, quest'ultimo rilievo non appare decisivo proprio alla luce dell'ampiezza della c.d. "riserva di assemblea" desumibile dall'art. 72, comma 4, Cost. e dalle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari (che come è noto, hanno aggiunto, tra le leggi destinate ad essere approvate secondo il procedimento in sede referente, tra le altre, le leggi di conversione dei decreti legge).

In ogni caso, la revisione del regolamento del Senato va nella direzione di valorizzare gli strumenti che possono favorire confronto e mediazione, secondo quella che è la funzione fondamentale di ogni istituto parlamentare. Da questo punto di vista, tale riforma pare muoversi in sintonia con alcune delle tendenze più significative che caratterizzano, come i rapporti mettono in evidenza, altri ordinamenti comparabili col nostro, che proprio alle commissioni affidano questa funzione di mediazione tra la pluralità di interessi in gioco: da quelli della maggioranza e dell'opposizione a quelli espressi dal sistema dei governi locali.

Si tratta, del resto, di una linea già seguita in passato quando per migliorare la "resa" della nostro bicameralismo paritario ci si è mossi verso soluzioni che favorissero il coordinamento funzionale tra le due Camere: si pensi alla proliferazione delle commissioni bicamerali. In questa prospettiva, particolare interesse presenta il recente regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali (approvato il 13 dicembre 2017) il quale, in attesa della futura e incerta istituzione della commissione prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 (la così detta "Bicameralina") nonché della ancora più problematica trasformazione del Senato in una vera Camera territoriale, disciplina una procedura di consultazione costante con i rappresentanti istituzionali delle autonomie regionali e locali.

Tutto ciò pare confermare che molto può essere fatto, pur a Costituzione invariata, operando sul piano dei regolamenti parlamentari. Se la riforma del regolamento del Senato avrà successo alla prova dei fatti, rappresenterà uno stimolo importante per compiere ulteriori passi avanti in questa direzione: dalla possibile e opportuna istituzione di una commissione di mediazione tra Camera e Senato ad una più marcata armonizzazione dei due regolamenti soprattutto sul versante della razionalizzazione di procedure oggi inutilmente replicate nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento (si pensi, solo per fare un esempio, alla procedura volta ad esprimere la posizione del nostro Parlamento in ordine alle proposte di atti normativi europei o alla procedura di controllo preventivo sul corretto ricorso al principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea).

Paolo Caretti

Massimo Morisi

Giovanni Tarli Barbieri

I

L'Italia

di

Andrea Chiappetta

Claudia Cipolloni

Andrea Contieri

Marco Corrias

Alba Giuli

Rita Pescatore

SOMMARIO: 1. Il bicameralismo paritario nel procedimento legislativo ordinario: tra *pars destruens* e *pars costruens*. – 1.1. Una “critica della critica” alla lentezza del procedimento legislativo: l’alibi del bicameralismo paritario. – 1.2. Interventi modificativi del procedimento legislativo: una riforma “nel” bicameralismo, non “del” bicameralismo. – 1.3. Il procedimento legislativo alla luce del nuovo Regolamento del Senato: una possibile attuazione del bicameralismo procedurale. **2. Le commissioni legislative: l’attore che rivendica il ruolo di protagonista.** – 2.1. La progressiva affermazione delle Commissioni nelle diverse esperienze istituzionali italiane. 2.2. La rilevanza del ruolo nella composita disciplina del sistema parlamentare: dalla formula costituzionale ai Regolamenti delle Assemblee. 2.3. Il funzionamento delle Commissioni nelle diverse sedi di intervento alla prova della prassi. 2.4. L’ultima evoluzione della disciplina regolamentare del Senato: la necessità di restituire il vigore perduto al sistema delle Commissioni. **3. Il Governo nel procedimento legislativo.** – 3.1. L’evoluzione storica del “Governo in Parlamento” tra disciplina costituzionale e prassi. – 3.2. L’iniziativa legislativa governativa e la fase prelegislativa. – 3.3. Il Governo e il tempo delle decisioni parlamentari. – 3.4. Il ruolo del Governo nell’iter legislativo: i favor procedurali, l’istruttoria legislativa e la presentazione degli emendamenti. – 3.5. L’ipotesi di una “corsia preferenziale”: dal voto a data certa alle possibili modifiche regolamentari. **4. Come “manipolare” il procedimento legislativo ordinario: l’attività delle minoranze e dei gruppi di interesse.** – 4.1. Premessa. – 4.2. L’evoluzione del rapporto tra maggioranza, minoranze e opposizione in Italia. – 4.3. Le tutele dell’opposizione e delle minoranze nel procedimento legislativo ordinario. – 4.4. L’attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo ordinario. – 4.5.1. Uno sguardo al futuro rivalutando il passato. – 4.5.2. Superare lo scetticismo sulle lobbying attraverso una previsione organica della loro attività nel procedimento legislativo. **5. L’istruttoria legislativa alla prova della “qualità democratica della normazione”.** – 5.1 L’istruttoria legislativa: caratteri e fondamenti. – 5.1.1. Quale finalità per l’istruttoria legislativa parlamentare? Strumenti dell’istruttoria e strumenti della qualità. – 5.2. Le storture all’istruttoria legislativa. – 5.3. Prospettive di soluzione: correttivi *in fieri* e correttivi *ex post*. **6. I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma.** – 6.1. I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma. – 6.2. Le procedure di interlocuzione tra lo Stato e le autonomie territoriali: dal dettato costituzionale al sistema delle Conferenze. – 6.3. Gli attuali processi riformatori e il segno di un mancato raccordo nel procedimento legislativo. – 6.4. Le prospettive di riforma nell’odierna architettura parlamentare. **7. Conclusioni.**

1. IL BICAMERALISMO PARITARIO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: TRA PARS DESTRUENS E PARS COSTRUENS

di Alba Giuli

1.1. Una “critica della critica” alla lentezza del procedimento legislativo: l’alibi del bicameralismo paritario.

«Anzitutto, risulta una balordaggine, o quanto meno un indimostrato luogo comune, asserire che il Senato, oggi come oggi, sia davvero quell’inutile doppione di cui molti parlano e, soprattutto, che sia la causa del ritardo della formazione delle leggi»¹.

Con queste parole Silvano Tosi, in un articolo su “La Nazione” del 1967, operava un’icastica demolizione del principale alibi di pregiudizio che altera e appanna, ancora oggi, la discussione sulla funzionalità del sistema bicamerale italiano in ordine al procedimento legislativo.

Quid novi? La questione riguarda l’identità e l’attualità di interrogativi di fronte a una crisi attuale d’identità del Parlamento e della legge².

¹ S. TOSI, *Bicameralismo funzionale*, in *La Nazione*, 13 maggio 1967.

² Cfr. G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 7 ss.

In un contesto cosmopolita e polifunzionale, quale è quello moderno, ove il principio democratico è «il principio esclusivo di organizzazione dello Stato»³ e la volontà popolare è la fonte ispiratrice da cui promana e che permea l'intero sistema⁴, l'Assemblea legislativa è il bersaglio di innumerevoli tentativi di marginalizzazione del suo ruolo di preminenza all'interno dell'assetto istituzionale affermatosi con la Costituzione.

Infatti, dal quadro costituzionale emerge che il Parlamento, simbolo della sovranità popolare, è chiamato a trainare e dirigere l'ordinamento non nella veste di un solista che monopolizza la scena politica, ma inserito in un disegno di equilibrata e ordinata composizione di poteri.

La funzione legislativa è l'attività propria del Parlamento⁵, è il principale strumento attraverso cui il popolo sovrano entra nei circuiti decisionali statali ed è, secondo l'art. 70 della Costituzione, esercitata collettivamente dalle due Camere⁶. Nello specifico, il primo comma dell'art. 72 della Costituzione stabilisce che «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

Questi precisi costituzionali fissano «il principio cardine in tema di procedimento legislativo e cioè quello di un bicameralismo perfetto. Tutte le leggi devono, pertanto, essere approvate da entrambi i rami del Parlamento nel medesimo testo»⁷.

Nel dettaglio, il percorso formativo della legge prende avvio in una Camera, passa all'esame dell'altra e, nel caso in cui questa modifichi il testo della proposta di legge, ritorna alla lettura della prima; tale passaggio si ripete fino alla deliberazione di entrambe le assemblee parlamentari dell'*idem textus* (c.d. *navette*)⁸.

Questo meccanismo è l'enucleazione a livello regolamentare dell'art. 70 Cost., segnatamente, è la trasposizione della struttura bicamerale paritaria, così da configurarsi come suo «corollario» diretto e necessario⁹.

Pertanto, una completa esegesi dell'art. 70 Cost. e dell'attribuzione alle due Camere dell'esercizio collettivo della funzione legislativa non può prescindere da un'accurata

³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 91 ss.; cfr. anche C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1975; cfr. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2006.

⁴ Cfr. M. RUINI, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, in *Atti parlamentari*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, p. 9 ss, ove afferma che «cadute le combinazioni ottocentesche con la sovranità regia, la sovranità spetta tutta al popolo, che è l'organo essenziale della nuova Costituzione, la forza viva cui si riconduce ogni potere, l'elemento decisivo che dice sempre la prima e l'ultima parola».

⁵ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 9 ss.

⁶ Cfr. A. A. CERVATI, *Art. 70*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1985; cfr. N. LUPO, *Art. 70*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1335 ss.

⁷ V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 248.

⁸ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Della navette. Letture e riletture*, in *Quad. cost.*, n. 2/1993, p. 383 ss.

⁹ Cfr. A. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2008, p. 774 ss.

analisi della disciplina del procedimento legislativo¹⁰, in quanto quest'ultimo è il "fenomeno giuridico"¹¹ attraverso il quale dalla deliberazione disgiunta di ciascuna delle Camere in ordine al medesimo testo legislativo si perviene a una espressione congiunta della volontà del Parlamento quale organo complesso¹².

Se unica è la manifestazione della volontà popolare, unico è il prodotto, la legge; complesso e articolato, invece, è il procedimento di formazione di essa.

Ne discende che nel modello bicamerale – osservava l'On. Tosato in Assemblea costituente – «le Camere sono bensì indipendenti e debbono agire quindi separatamente, ma sempre in vista di effetti unici finali»¹³.

Pertanto, sono fondamentali le interazioni e il coordinamento tra i due rami del Parlamento.

Tuttavia l'epoca storica che viviamo registra un'inversione di tendenza: la "crisi" della legge¹⁴, generata da un procedimento legislativo in affanno e alla perdurante ricerca delle vie della decisione¹⁵, allargandosi a macchia d'olio, ha svelato la decadenza della rappresentanza politica.

Quando «i diversi soggetti del pluralismo, dispersi entro ordinamenti sempre più frantumati nella composizione sociale»¹⁶, non trovano i luoghi istituzionali entro i quali i propri interessi, molteplici e contrastanti si compongano, sembra concretizzarsi quella «crisi generale dell'ordine sociale»¹⁷ che G. Leibholz, in una delle poche interviste in cui fa riferimento al sistema democratico italiano, aveva indicato come il momento di passaggio dalla crisi dei singoli settori alla crisi societaria.

La dissoluzione della credibilità e, quindi, di legittimazione¹⁸ che ha investito l'istituzione parlamentare ha condotto a uno scollamento del corpo politico dal corpo sociale e viceversa.

Infatti, da una parte l'incapacità parlamentare di tradurre la domanda popolare in una congrua decisione legislativa e, in generale, di predisporre un armonico sistema legislativo ha comportato incertezza e mescolanza di ruoli tra il Parlamento e il Governo, consentendo che quest'ultimo fosse «investito di un potere legislativo primario continuo»¹⁹.

¹⁰ Sul procedimento legislativo v. C. ESPOSITO, voce *Legge*, in *Nuovo Digesto*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1938, p. 719 ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957; A. M. SANDULLI, voce *Legge*, in *Noviss. Digesto*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1963, p.630 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 726 ss.

¹¹ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 4.

¹² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed. 2003, p. 121; cfr. anche C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., p. 467.

¹³ Onorevole TOSATO, *Atti Assemblea costituente*, seduta del 19 settembre 1947, p. 343.

¹⁴ Cfr. A. CELOTTO – E. CONTE, voce *Legge*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3391 ss.; cfr. anche E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *La legge "ragione senza appetito"*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 380 ss.

¹⁶ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale: tornare ai fondamentali*, Laterza, Bari, 2016, p. 225.

¹⁷ G. LEIBHOLZ, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, intervista a cura di F. LANCHESTER, in *Quad. cost.*, n. 3/1981, p. 473 ss.

¹⁸ Cfr. F. BASSANINI, *Prefazione*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 7 ss.

¹⁹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Verona, 2009, p. 20.

Dall'altra, le disfunzioni e i tempi lunghi del procedimento legislativo hanno portato alla diffusione tra i cittadini di un sentimento di sfiducia e di estraneità nei confronti delle istituzioni rappresentative.

Il percorso formativo della legge è la sede principale ove si svolge quel continuo processo di integrazione politica e sociale a cui tende l'ordinamento e che ha come fine ultimo il ravvicinamento tra il rappresentante e il rappresentato.

Poiché la legge deve aderire e far fronte, quanto più possibile, ai bisogni che emergono dal tessuto sociale, d'importanza cruciale divengono le scelte pubbliche e il bilanciamento tra interessi che il legislatore è chiamato a operare nel corso della formazione della volontà legislativa.

Stante, dunque, l'ermetico intreccio che lega l'*iter legis* e le materie sociali²⁰, si comprende perché attualmente si ricerchino costantemente gli strumenti più adeguati per potenziare la funzionalità e la capacità decisionale del Parlamento.

Viene alla luce, allora, il compito di garante della tenuta dell'intero sistema democratico che la Costituzione riconosce alla legge parlamentare²¹ e, di riflesso, che l'*iter* legislativo non consiste solo in una meccanica e consequenziale ripetizione di fasi compiute da soggetti diversi all'interno di ciascuna assemblea parlamentare, ma trova il proprio *quid pluris* nelle garanzie che lo contornano, prima tra tutte l'adozione di un sistema bicamerale paritario.

Un Senato paritetico a una Camera dei deputati con funzione di freno, di *Chambre de réflexion*, imponendo doppie letture e approvazioni, quindi più meditate decisioni, avrebbe contribuito al perfezionamento tecnico del lavoro legislativo²². Solo questa, pertanto, era anche l'unica motivazione annoverata da M. Ruini, nella relazione²³ all'Assemblea Costituente, per giustificare l'adozione di un bicameralismo perfetto.

Tali dunque, le scelte dei Costituenti di ieri, ma ad oggi?²⁴ «Il triangolo costituzionale disegnato dal pluralismo, l'unitarietà repubblicana e il parlamentarismo»²⁵ è ancora in grado di fare da scudo agli attacchi sferrati da una società in continua evoluzione che vede crescere sopra di sé, soprattutto in ambito legislativo e in misura sempre più invasiva, un'ulteriore dimensione, quella internazionale ed europea; costituisce ancora la tenaglia a cui l'individuo può aggrapparsi per non precipitare definitivamente nel vortice della diffidenza e indifferenza per quelle istituzioni che dovrebbero rappresentarlo?²⁶

²⁰Cfr. G. D'EUFEMIA, *Le Commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1/1956, p. 16 ss.

²¹ Cfr. P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 364.

²² Cfr. ad esempio onorevole CASTIGLIA, *Atti II Sottocommissione*, seduta del 6 settembre 1946, p. 133.

²³ M. RUINI, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, in *Atti parlamentari*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma.

²⁴ Cfr. A. QUASI, *Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 349 ss.

²⁵ A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p.2.

²⁶ Cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, prefazione di M. S. GIANNINI, trad. it. di S. COTTA, Ed. di Comunità, Milano, 1950, p. 85, afferma che «son proprio le istituzioni stesse del parlamentarismo che vengono colpite da questo distacco dell'opinione pubblica».

«Un Parlamento che non esprime più giuridicamente nella loro integralità le aspirazioni della comunità nazionale è ormai prossimo a perdere il suo prestigio»²⁷ - affermava Burdeau - e ad attivare un turbinio di degenerazioni che si sostanziano, sia nell'adozione di leggi non facenti parte di un progetto organico ma alluvionali, in quanto dettate solo allo scopo di sopperire alla necessità di turno o perché rispondenti a esigenze economiche e di mercato²⁸ o perché direttiva proveniente da un livello di sovranità sovrastatale, sia nella ben più pericolosa, avocazione permanente del ruolo di produttore legislativo da parte di un organo espressione della maggioranza, quale è il Governo²⁹, con il forte rischio che la «democrazia si strozzi»³⁰.

Da questo scenario emerge la necessità di recuperare il modello di centralità del Parlamento³¹, questo sì, ma adattandolo al mutato contesto in cui è chiamato a operare³². Si deve prendere atto del fatto che l'organo parlamentare si presenta come la sede privilegiata ma non più esclusiva di manifestazione della sovranità popolare³³. Tuttavia, poiché «rappresentanza sfidata non è rappresentanza cancellata»³⁴, in un contesto in cui gli obiettivi preminenti divengono semplificazione, rapidità ed efficienza dei processi decisionali, analizzare il bicameralismo paritario in ordine al procedimento legislativo ci consente di apprezzare e valutare dall'interno, come se disponessimo di una lente d'ingrandimento, il concreto rendimento di tale formula e, contemporaneamente, lo stato di vitalità dell'organo a cui è attribuita la titolarità del potere legislativo.

Infatti, le maggiori perplessità sull'identicità dei poteri tra le due Camere sono state ravvisate in ordine alla funzione legislativa.

È opinione diffusa che il doppio vaglio bicamerale sulle proposte legislative e sugli eventuali emendamenti rallenti e allunghi i tempi di approvazione. L'intento dei Costituenti, come abbiamo detto in precedenza, era quello di creare una seconda Camera di ripensamento che svolgesse un'attività equilibratrice e moderatrice delle decisioni legislative prese dalla Camera dei deputati³⁵.

²⁷ Ivi, p. 74.

²⁸ Cfr. S. RODOTÀ, in *La Repubblica*, 20 giugno 2012, in cui afferma che «non siamo di fronte alla buona – manutenzione – della Costituzione, ma a modifiche sostanziali della forma di Stato e di Governo. Le poche voci critiche non sono ascoltate, vengono sopraffatte da richiami all'emergenza così perentori che ogni invito alla riflessione configura il delitto di lesa economia».

²⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di C. LANIA, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014, ove sostiene che «il Governo si è impadronito di tutte le funzioni del Parlamento e lo ha esautorato. Della funzione legislativa si è impadronito totalmente facendo solo decreti legge».

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cfr. E. CHELI, *La "centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad cost.*, n.2/1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 385 ss.

³² Cfr. P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. dir.*, n. 1/1981, p. 70.

³³ Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 117.

³⁴ M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato, Relazione al Convegno "Costruire il nuovo Senato"*, Roma, in www.italiadecide.it, 2 dicembre 2015, p. 7.

³⁵ Cfr. E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, p. 323, ove afferma che «due Camere anziché una, avrebbero consentito una forma più articolata di - checks and balances - all'interno della stessa struttura parlamentare».

La realizzazione di questa esigenza garantistica si è trovata, però, di fronte a una differente realtà costituzionale che ha visto affermarsi un tipo di bicameralismo non solo basato sulla parità di poteri tra le Camere, ma fondato sulla completa omologazione di esse.

D'influenza determinante sui rapporti e sul funzionamento «in piena e totale concorrenza»³⁶ dei due rami del Parlamento sono le dinamiche e le interazioni tra i partiti³⁷.

Se si ravvisa omogeneità politica, allora anche il Parlamento opererà sulla base della concordanza tra le due assemblee legislative e nessuna delle due potrà fungere né da contrappeso né da controllo per l'altra.

È sicuramente vero che il bicameralismo paritario, imponendo una duplice lettura dei disegni di legge, influisce sul fattore durata dell'*iter legis*. Ma il grado di incidenza di tale dato sul rendimento della formula bicamerale di tipo perfetto merita di essere ridimensionato alla luce di due considerazioni.

La prima punta a dimostrare che si realizza un identico dispiego di tempo sia se la conformazione parlamentare è bicamerale paritaria che monocamerale. È sufficiente che le due Camere, contestualmente, lavorino su progetti di legge differenti cosicché, una volta approvazione uno da un'assise, essa lo passi all'altra e ne riceva uno differente, già esaminato, su cui lavorare³⁸. Si sposta l'attenzione sul metodo di organizzazione dell'attività e sulla programmazione dei lavori tra le due assemblee.

È stato, inoltre, sottolineato che questo meccanismo che si basa sull'esame coordinato dei testi legislativi da parte dei due rami del Parlamento è efficiente se, ovviamente, ha come ambito di applicazione un intero programma legislativo e non il singolo disegno di legge³⁹.

Al di là di questa argomentazione procedurale, la questione merita di essere analizzata da un profilo strettamente giuridico, quello della qualità della legislazione.

Si muove dalla constatazione che il sistema legislativo italiano, generato da un assetto parlamentare bicamerale paritario, non si è rivelato carente e inefficace a causa della lentezza del procedimento legislativo, perché, anzi, la piaga del nostro ordinamento si è rivelata essere il problema opposto: la sovrabbondanza legislativa⁴⁰. "*Corruptissima res publica plurimae leges*" chiosava Tacito.

³⁶ P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 187.

³⁷ Cfr. L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984, p. 231, ove afferma che già «al termine dei lavori preparatori della nuova Carta costituzionale (...) l'individuazione dei criteri distintivi fra i due rami del Parlamento era rimasta affidata al casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza; e non aveva impedito, in ogni caso, che entrambe le assemblee fossero destinate a rispecchiare una comune ispirazione politica e anzi partitica».

³⁸ S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 4/1983, p. 1169 ss., il quale riporta, inoltre, l'argomentazione quasi aritmetica di F. BEZZI, contenuta nella relazione "*Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*", in cui viene confutata la critica che attribuisce al doppio procedimento legislativo la lentezza nella produzione normativa.

³⁹ *Ivi*, p. 1170.

⁴⁰ Cfr. ad esempio S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, Relazione al Convegno "Costruire il nuovo Senato", Roma, in *www.italiadecide.it*, 2 dicembre 2015, p. 2.

Infatti, molti sono i fattori che hanno determinato una produzione legislativa «per stratificazioni irrisolte»⁴¹- espressione che ben comunica l'idea che il Parlamento abbia predisposto leggi all'occorrenza e si sia generato un sistema fatto di addizioni e sottrazioni continue – tra i quali possiamo sommariamente annoverare: la dispersione di lavoro e di tempo impiegato a seguito della decadenza dei progetti di legge dovuta alla tagliola di fine legislatura; le infiltrazioni degli interessi microsettoriali⁴² che hanno segnato la proliferazione delle c.d. “leggine”⁴³; gli ostruzionismi sia della maggioranza sia della minoranza che spesso hanno impedito il raggiungimento del consenso sul testo legislativo; la problematica prassi dei maxi-emendamenti e così via.

In conclusione, abbiamo tenuto per ultima la riflessione che maggiormente confuta l'addebito al bicameralismo perfetto del rallentamento del processo di produzione legislativa e, al contempo, considera «i tempi del confronto parlamentare più una risorsa che un problema»⁴⁴.

Questo profilo si basa sul rilievo che un duraturo dialogo tra le forze politiche è funzionale sia alla maggioranza per una migliore cognizione del livello di consenso sul proprio programma legislativo, sia al raggiungimento di un punto di compromesso quanto più ampio e condiviso possibile⁴⁵.

Da questa angolatura, quindi, la seconda lettura non costituisce solo uno svantaggio e motivo di sterile ripetitività.

È bene rimarcarlo questo concetto, in quanto, al giorno d'oggi, le parole chiave che campeggiano negli *slogan* dei partiti o nelle relazioni che accompagnano i progetti di riforma vanno nel senso di speditezza e di semplificazione.

D'accordo celerità, ma anche se il prezzo da pagare consiste nella rinuncia alla garanzia, alle più meditate decisioni che può dare solo la seconda lettura di un testo legislativo svolto da una Camera composta da individui diversi dall'altra?

Quel che si vuol dire è che, «dato che la democrazia rappresentativa pensa ai tempi brevi, i Senati dovrebbero servire ai tempi lunghi», «devono corrispondere a un'esigenza di precauzione»⁴⁶.

Occorre quindi preservare questa ponderazione e puntare all'efficienza del sistema, non nel senso di maggiore sveltezza nella formazione delle leggi, ma nel senso di buon funzionamento di esso, in un quadro di equilibrata composizione dei poteri.

A dimostrazione del fatto che i problemi del bicameralismo paritario sono altri rispetto al maggiore dispiego di tempo che esso comporta nel procedimento di approvazione della legge, sta la considerazione che quando si è presentata la necessità di adottare urgenti misure o, più in generale, si richiedevano accelerazioni, esse si sono prodotte, al di là della conformazione del Parlamento.

⁴¹*Ibidem*.

⁴² Cfr. A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3/1981, p. 50.

⁴³ Per quest'espressione utilizzata cfr. A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975.

⁴⁴ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 3.

⁴⁵*Ibidem*.

⁴⁶ G. ZAGREBELSKY, *Zagrebelky: "Una Grande Riforma piena di pasticci, fuori dalla Costituzione"*, intervista a cura di L. MILELLA, in *La Repubblica*, 3 aprile 2014.

Infatti, quando la seconda Camera è politicamente formata in modo omogeneo rispetto alla prima, cioè emerge in entrambe le assise una solida forza politica, la seconda deliberazione non rappresenta di certo una difficoltà⁴⁷.

I termini della discussione si collocano, quindi, più a livello politico che in quello di organizzazione costituzionale⁴⁸.

Alla luce di quanto detto, si può concludere che «il discorso relativo al tempo, al suo trascorrere, è dunque ambivalente»⁴⁹, perché dipende da come lo si impiega e per realizzare quali finalità. In concreto, per quanto riguardo il caso italiano, «esso spesso ha giocato in senso contrario al miglioramento della produzione legislativa»⁵⁰.

Possiamo dedurre, inoltre, che non esiste un modello del giusto procedimento legislativo che si accordi a una formula bicamerale preconfezionata e sperare di giungere, attraverso la loro combinazione, a una soluzione certa e perennemente valida che risponda al problema della funzionalità e dell'efficienza del Parlamento.

Questo perché il bicameralismo di per sé è una tecnica organizzatoria versatile in grado di adattarsi ai diversi fini politici⁵¹.

1.2. Interventi modificativi del procedimento legislativo: una riforma “nel” bicameralismo, non “del” bicameralismo.

A un processo di trasformazione politica deve necessariamente far seguito, affinché i suoi effetti possano stabilizzarsi e ulteriormente svilupparsi, un'innovazione istituzionale, un cambiamento del funzionamento del sistema decisionale, che non si limiti a recepire il mutamento avvenuto, ma che anzi sia in grado autonomamente di influire e indirizzare il mutamento politico medesimo⁵².

Affermare, dunque, che le ragioni che permettono a un progetto di diventare legge si rinvergono nell'esistenza di una maggioranza parlamentare coesa sul punto, spostando l'attenzione sul fattore “consenso” e non sul fattore “tempo”⁵³, non implica che l'assetto istituzionale non assuma rilevanza⁵⁴.

Anzi, proprio i meccanismi istituzionali devono essere strumentali all'attenuazione e alla composizione delle divergenze tra le due Camere, facilitando e al contempo orientando la formazione della volontà legislativa.

⁴⁷ G. ZAGREBELSKY, *Zagrebel'sky: “Sulle riforme il Governo strozza il dibattito chiedendo la fiducia”*, in *Il fatto quotidiano*, 12 luglio 2014.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ L. CARLISSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 350.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cfr. G. FERRARA, Art. 55, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna - Roma, 1984, p. 5.

⁵² Cfr. E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quad. dem. dir.*, n. 2/ 1978, p. 15.

⁵³ Cfr. S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, cit, p. 1171.

⁵⁴ Cfr. C. PINELLI, *Dalle “grandi riforme” alle “manifestazioni costituzionali”. Ma di cosa parliamo?*, in V. LIPPOLIS - N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, p. 12.

Appurato, allora, che non è la doppia deliberazione conforme dei due rami del Parlamento a destare particolare preoccupazione per ciò che concerne la produttività del procedimento legislativo e che il bicameralismo di per sé è una tecnica organizzatoria, diviene palese che le distorsioni del sistema non sono da attribuire alla struttura paritaria del modello bicamerale italiano, quanto alla sua attuazione concreta.

Il *referendum* del 4 dicembre 2016 ha evidenziato, ancora una volta, l'impossibilità di realizzare riforme palinogenetiche della Costituzione.

E allora, in un contesto attuale di assenza delle condizioni politiche per poter operare una revisione costituzionale, le procedure parlamentari rappresentano il terreno su cui agire per inverare il dettato costituzionale affinché esso sia diritto vivente e non carta pietrificata incapace di essere reattiva ai mutamenti sociali.

A tal proposito l'art.70 Cost., per la sua formulazione a maglia larga, non ha fissato una dettagliata disciplina che racchiuda asfitticamente le modalità attraverso cui entrambi i rami del Parlamento devono pervenire a manifestare ciascuna il consenso su un identico testo di legge, lasciando ai regolamenti parlamentari un ampio margine di intervento⁵⁵.

A questo punto viene però in rilievo un'essenziale caratteristica che deve connotare l'azione legislativa parlamentare e che deve porsi come freno all'eventualità di una mediazione temporalmente illimitata tra gli schieramenti politici che rischi di tramutare in una serrata "navette" a fini ostruzionistici: la tempestività.

Oggi si avverte, dunque, in maniera sempre più stringente, il bisogno di semplificare il procedimento legislativo, affinché si possa fluidificare la seconda lettura e l'omologazione politica delle due Camere, recuperando l'efficienza decisionale del Parlamento, certamente svilita dal continuo rinvio delle deliberazioni da adottare.

Se i termini del problema sono quelli appena enunciati, allora la soluzione non dovrà prendere le mosse da «una riforma *del* bicameralismo, ma *nel* bicameralismo»⁵⁶.

Utili spunti in questo senso si possono trarre dalle proposte di modifica⁵⁷ avanzate nel corso della X Legislatura, le quali riuscivano a conservare un assetto bicamerale paritario, puntando, però, su una riorganizzazione del procedimento legislativo⁵⁸.

Tra queste possiamo annoverare il progetto di riordino istituzionale⁵⁹ esposto da Leopoldo Elia in occasione di un Seminario dei gruppi parlamentari della DC, in cui specificava che, fatta eccezione per alcune materie obbligatoriamente sottoposte a un procedimento di deliberazione collettiva, per tutte le altre veniva introdotta la cosiddetta "regola della culla": cioè, la decisione finale sul singolo progetto di legge spetta alla Camera nella quale è iniziato l'esame e l'approvazione.

⁵⁵ Cfr. la relazione di P. GRASSO al Convegno dell'Associazione italiadecide dal titolo "*Quali limitate riforme dei regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?*", tenutosi il 22 giugno 2017, presso il Senato e reperibile al seguente indirizzo: http://www.senato.it/Leq17/4519?atto_presidente=539.

⁵⁶ L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 351.

⁵⁷ Cfr. C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 116 ss.

⁵⁸ Cfr. F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984, p. 257 ss.

⁵⁹ L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale: relazione al "Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali"*, promosso dai gruppi parlamentari DC, Roma, 11-12 gennaio 1988, in *Il politico*, n.4/1987, p. 561 ss.; cfr. ancora L. ELIA, *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova antologia*, fasc. n. 2173/1990, p. 68 ss; cfr. J. LUTHER, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in *Rass. parl.*, n. 4/2009, p. 1047 ss.

L'altra assemblea legislativa conserva la facoltà di richiamo del testo da esercitare entro un termine stabilito, trascorso inutilmente il quale, il procedimento si intende concluso e la legge predisposta per essere sottoposta alla promulgazione del Presidente della Repubblica.

Recepisce questo principio la proposta di revisione costituzionale⁶⁰ approvata in prima lettura dal Senato nel giugno 1990, specificando che, qualora la Camera di seconda lettura deliberi la richiesta di riesame, ulteriori istanze in questo senso devono essere approvate da ciascun ramo del Parlamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed entro trenta giorni.

Dunque, secondo lo schema in esame, la legge si forma se non viene formulata nessuna domanda di ripensamento nei termini ora descritti o se le Camere concordano su un *idem textus*.

Il passaggio da un bicameralismo perfetto a un bicameralismo perfezionato sul piano del meccanismo dell'elaborazione legislativa sarebbe così possibile.

Il progetto analizzato, infatti, incide sul modo di esercizio del procedimento legislativo, nel quale le due assise intervengono con ruoli intercambiabili, senza che sia alterata la struttura paritaria della formula bicamerale.

È uno sforzo di razionalizzazione della distribuzione della potestà legislativa nell'organizzazione parlamentare che, sul crinale di un'ordinata divisione del lavoro, consente una semplificazione nella produzione delle leggi.

Quella descritta è un esempio di riforma "procedurale" del bicameralismo, che dimostra la maneggevolezza del procedimento legislativo ed esalta il peso della seconda lettura, la quale, presentandosi come tappa per lo più eventuale, per converso, obbligatoria solo in alcuni casi predeterminati, può porsi realmente come occasione per un più accurato approfondimento e di maggiore ponderazione sull'opportunità politica delle scelte prese nella Camera che per prima ha deliberato, piuttosto che come un aggravio procedimentale da esercitarsi indipendentemente dalla necessità.

Vi è una valorizzazione della "navette" come meccanismo di risoluzione effettiva dei contrasti, idonea a realizzare la convergenza delle volontà dei due rami del Parlamento.

Si riesce, contemporaneamente, nell'intento di coniugare il principio garantistico, connesso alla previsione di alcune leggi necessariamente bicamerali, con la speditezza delle decisioni.

Nel quadro della revisione del bicameralismo presentata, dunque, il potenziamento dell'efficienza e dell'economia dei poteri parlamentari nell'elaborazione degli atti legislativi funge da fulcro alla leva volta al recupero del valore della legislazione, che deve sorreggere l'assetto istituzionale.

Se da una parte sarebbero così soddisfatte le esigenze di rapidità, imposte da una società contemporanea multiforme e dalla mutevolezza dei bisogni a cui lo Stato deve provvedere, dall'altra non si può dimenticare che la fonte primaria della legittimazione di ciascun organo legislativo è la rappresentatività.

⁶⁰ Si fa riferimento alla proposta di legge costituzionale n. 4887, la quale concerneva il solo procedimento legislativo e lasciava inalterata la parità assoluta e speculare delle attribuzioni delle due Camere.

Per ciò, l'imperativo che deve dominare l'attività legislativa parlamentare è la conservazione e la certezza delle garanzie che la contraddistinguono e ne guidano lo svolgimento, essendo una materia connaturata all'essenza stessa della Costituzione⁶¹.

«Occorre, cioè, che i procedimenti decisionali delle Camere abbiano un tempo i caratteri del giusto procedimento democratico e la capacità di adeguarsi, in termini quantitativi e temporali, al fabbisogno normativo della comunità statale»⁶².

Alla luce di quanto detto, si deduce, quindi, che la via da seguire per una rivalutazione delle potenzialità d'uso del bicameralismo paritario è quella di un bicameralismo procedurale, che è possibile imboccare attraverso interventi correttivi del procedimento legislativo⁶³.

Infatti, tale impostazione, quanto mai attuale e pragmatica, discende da una concezione unitaria del Parlamento, secondo la quale Camera e Senato, presentando la medesima legittimazione democratica, permangono ciascuna autonoma e con una propria identità giuridica, ma esprimono il «loro tipico collegamento nei procedimenti di formazione delle leggi»⁶⁴; si realizza una «congiunzione che ha tante manifestazioni quanti sono gli atti approvati e non ha invece un'apparenza permanente»⁶⁵.

Pertanto, in un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e di funzioni delle due assemblee parlamentari, l'integrazione che si pone in essere tra di esse non riguarda la rappresentanza, ma attiene ai loro rapporti. Si tratta, cioè, di un'integrazione nel significato di osmosi e successivamente di coordinamento⁶⁶ delle rispettive attività e finalizzata alla formazione della legge.

Organi parimenti rappresentativi del corpo elettorale impongono meccanismi di risoluzione dei conflitti che possono nascere in ordine alla stesura di un testo legislativo.

L'attenzione si sposta, allora, non sulla funzionalità dell'organo parlamentare, ma sull'efficienza del procedimento e, conseguentemente, l'organizzazione del lavoro e la cooperazione tra le due Camere divengono gli strumenti attraverso i quali agire per affrontare il problema del bicameralismo perfetto nel procedimento legislativo⁶⁷.

È vero che storicamente il Parlamento nasce come «assemblea di Stati»⁶⁸, viene alla luce, cioè, già frazionato al suo interno in parti (bracci, camere, ecc.), poiché è trasposizione giuridica della distinzione in ceti e ordini riscontrabile tra i sudditi, così come è vero che il bicameralismo è venuto in prevalenza a svilupparsi perché - come affermava

⁶¹ Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 415.

⁶² A. MANZELLA, *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 269.

⁶³ Cfr. L. GIANNITI, *Diverso ma non troppo. Un nuovo Parlamento alla prova dei fatti*, in *Il Mulino*, n. 4/2016, p. 601 ss.; cfr. L. CIAURRO, *Il bicameralismo in discussione: profili procedurali e strutturali. Gli organismi bicamerali, tra funzioni legislative e non legislative del Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 43 ss.

⁶⁴ G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987, p. 446.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Cfr. J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, in M. PROSPERO (a cura di), Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 18.

⁶⁷ Riconosce che la cooperazione tra le due Camere in relazione al procedimento legislativo è necessaria e indefettibile E. ROSSI, *Il bicameralismo nell'attività non legislativa: una sfida per la centralità del Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 39 ss.

⁶⁸ A. MARONGIU, voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 73.

Montesquieu – «il potere legislativo verrà affidato al corpo dei nobili e al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo, ciascuno dei quali avrà le proprie assemblee e le proprie deliberazioni a parte, e vedute e interessi distinti»⁶⁹.

La separazione e l'autonomia tra le due Camere erano tradizionalmente concepite, pertanto, come una conquista.

Oggi, invece, in un contesto politico di incompiuta ristrutturazione del sistema partitico, al quale per oltre cinquant'anni è stato demandato il compito di omologare le due Camere per una manifestazione unitaria della volizione parlamentare, a essere strenuamente ricercata è quell'unità d'azione di cui parlava l'abate Sieyès, in contrapposizione con l'unicità d'azione, nel corso del dibattito per la predisposizione della Costituzione francese dell'anno III⁷⁰.

Unità necessaria, poiché «il popolo - come affermava, ancora, Sieyès - non può avere allo stesso tempo due voleri differenti sopra uno stesso oggetto»⁷¹: è fondamentale impedire, secondo questa visione, la creazione di situazioni di dissenso e di conflitto.

All'interno delle istituzioni rappresentative bicamerali sono destinate, quindi, a convivere forzatamente, per non generare una paralisi della produttività legislativa dell'intero Parlamento, queste due anime: separazione e autonomia da un lato, ed esigenza di collegamento dall'altro.

Dicevamo prima: è vero che all'interno del modello del bicameralismo perfetto, in quanto nessuna Camera, sentendosi legittimata dalla stessa interezza popolare, rinuncerà a una sola porzione del potere attribuitole dall'identica base che lo conferisce anche all'altro collegio, prevalgono l'autonomia e la scissione tra i due corpi legislativi, ma è altrettanto vero che una conformazione siffatta necessita di maggiore coordinamento⁷² tra di essi, ed è proprio il procedimento legislativo a costruire il *trait d'union*⁷³.

Allora, la sfida contemporanea diviene quella di potenziare i momenti di raccordo e dialettici tra le due articolazioni parlamentari nelle attività che precedono la deliberazione su un identico progetto di legge.

La naturale separazione strutturale che connota i rapporti tra le Camere non può impedire i contatti reciproci, poiché l'unica *actio finium regundorum* possibile deve trovare applicazione nel procedimento legislativo unitario, così da far emergere al suo interno due fasi: una conoscitiva e l'altra di decisione⁷⁴.

La prima, finalizzata alla raccolta di notizie e dati che servono da ausilio alle scelte assunte da ciascuna assise, dovrebbe foggarsi sul principio dell'economia e dello snellimento procedurale, allo scopo di evitare duplicazioni e rallentamenti, nonché dovrebbe basarsi su una rete permeabile e coordinata di scambi di informazioni da un ramo all'altro del Parlamento: è il momento della sintesi delle attività.

⁶⁹C.L.D.S. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. it. di B. Boffito Serra, Rizzoli, Milano, 1967, p. 211.

⁷⁰Cfr. J.E. SIEYÈS, *Opinione di Sieyès su alcuni articoli dei Titoli IV e V del Progetto di Costituzione pronunciata alla Convenzione il due Termidoro dell'anno III (20 luglio 1795)*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1991, p. 787 ss.

⁷¹Questa espressione è tratta da L. PALMA, voce *Senato*, in *Digesto italiano*, Utet, Torino, 1891, p. 374.

⁷²Insiste sul profilo del coordinamento tra le due Camere D. NOCILLA, *Autonomia, Coordinamento e leale collaborazione tra i due rami del Parlamento bicamerale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 4/1998, p. 935 ss.

⁷³Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 121.

⁷⁴*Ivi*, p. 122.

La seconda, attenendo strettamente alla deliberazione vera e propria, è improntata al criterio di separazione, proprio di ogni assemblea legislativa dotata di pari e distinti poteri: è il momento dell'antitesi tra i due poli bicamerali⁷⁵.

In tale fase deve rimanere impregiudicata l'autonomia intercamerale.

Quest'ultima, infatti, è la *condicio sine qua non* del confronto politico e della mediazione, in quanto - come aveva riscontrato l'On. Castiglia in Assemblea costituente - solo «attraverso l'urto delle convinzioni, l'urto delle mentalità, la legge può aderire veramente alle esigenze del paese»⁷⁶ e si raggiunge quell'unità d'azione, a cui facevamo riferimento prima, che non si sostanzia in uno stato di assenza del conflitto, ma di composizione e aggregazione della domanda sociale oltre le divergenze.

Nel corso della deliberazione legislativa di ogni collegio parlamentare si palesano le ragioni più profonde del sistema democratico che un Parlamento bicamerale è chiamato a presidiare e svolgere: controllo politico, funzione di garanzia e tutela delle minoranze⁷⁷.

Quanto detto richiama una - ancora valida e attuale - distinzione introdotta da L. Palma⁷⁸.

L'Autore incentra la sua tesi sul distinguo tra la legge e il suo processo di formazione.

Mentre è chiaro che la prima debba essere una, come unica è la volontà del Paese; alla sua elaborazione, affinché essa sia il più possibile conforme all'interesse generale, devono, invece, partecipare il maggior numero di forze e di punti di vista che si rintracciano nella società.

L'angolatura del discorso muta di nuovo: l'intervento di ottimizzazione del nostro attuale bicameralismo nel contesto dell'*iter legis* deve avvenire, pertanto, sul piano conoscitivo e deve svilupparsi nel senso di lasciare ampio spazio al coordinamento tra le due Camere.

Il futuro del bicameralismo perfetto vira verso il bicameralismo cooperativo⁷⁹.

A livello regolamentare sono molte le disposizioni che incentivano questo profilo.

Ad esempio, qualora sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato nell'altra assise, è previsto che i Presidenti si informino a vicenda per raggiungere delle possibili intese (artt. 78 R.C.; 51, c. 3° R.S.); è stabilito che i Presidenti prendano gli opportuni contatti anche per la programmazione dei lavori di ciascuna Camera (artt. 23, c. 3°, R.C.; 53, c. 3°, R.S.).

Tra i meccanismi di concerto che si sono rivelati molto efficaci nell'applicazione concreta, un ruolo particolare lo ricopre l'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari a cui possono procedere congiuntamente la Commissione bilancio della Camera con l'omologa Commissione permanente del Senato prima o nel corso dell'esame del documento di programmazione economico-finanziario (artt. 118-bis, c. 3°, R.C.; 125-bis, c. 3°, R.S.).

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Onorevole CASTIGLIA, *Atti II Sottocommissione*, 6 settembre 1946, p.133.

⁷⁷ Cfr. S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963.

⁷⁸ L. PALMA, voce *Senato*, cit., p. 374.

⁷⁹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative*, F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017, p. 39 ss.

Un ulteriore modo per raccordare e snellire l'intervento delle due assemblee nel procedimento legislativo risulta dalla disciplina della *navette* per le letture successive alle prime due; nel caso in cui, infatti, un disegno di legge che sia stato già approvato da una Camera, vi faccia ritorno perché emendato dalla seconda, è statuito che essa possa discutere e deliberare solo sulle modificazioni apportate dall'altro collegio, avendo la facoltà di proporre nuovi emendamenti esclusivamente se si trovino in diretta correlazione con quelli già introdotti (artt. 70 R.C.; 104 R.S.).

Persegue, ancora, l'esigenza di uniformare la modalità di esercizio della funzione legislativa da parte dei due consessi, la nuova lettera dell'art. 107 R.S. – novellato il 20 dicembre 2017 a seguito della riforma del Regolamento del Senato – la quale, precisando che «ogni deliberazione è presa a maggioranza dei Senatori presenti», si mostra analoga a quella dell'art. 46, c. 3°, R.C.

Una differenza sostanziale rispetto alla precedente formulazione che considerava gli astenuti presenti sia nel computo del numero legale, sia nella deliberazione in quanto partecipanti al voto.

È importante sottolineare la portata di questa modifica, perché, nonostante la Corte Costituzionale, con sentenza n. 78 del 1984, abbia ritenuto entrambe le interpretazioni sul calcolo della maggioranza pienamente legittime, elimina un elemento di incoerenza e di disarmonia tra le due Camere, che molto spesso ha condotto a deliberazioni divergenti su un medesimo testo legislativo, rappresentando un ulteriore passo verso l'omogeneizzazione delle loro regole procedurali⁸⁰.

Sempre più diffuse sono, inoltre, le riunioni congiunte delle omologhe Commissioni permanenti per ascoltare le comunicazioni del Governo.

Da questo quadro, emerge che il coordinamento intercamerale si estrinseca in varie forme, che possono consistere: nell'apposita istituzione di organismi bicamerali; nei contatti diretti tra le Presidenze delle assemblee legislative, nell'inserimento di disposizioni omologhe e correlate nei rispettivi regolamenti di Camera e Senato al fine di armonizzarne l'operato e, ancora, nello svolgimento di un'istruttoria congiunta propedeutica alla deliberazione legislativa distinta di ciascuna Camera.

Tutte le proposizioni regolamentari passate finora in rassegna hanno il pregio di migliorare il funzionamento e l'assetto organizzativo delle Camere, potenziando, di risulta, la capacità decisionale del Parlamento, attraverso l'imposizione di un raccordo tra le due articolazioni di cui consta, sempre rimanendo, però, nell'ambito della normativa costituzionale vigente.

A costituzione invariata, ma anche applicata, al fine di ripristinare il ruolo “centrale” dell'istituzione maggiormente rappresentativa a cui pensavano i nostri Costituenti.

Una razionalizzazione del bicameralismo perfetto, dal quale possa scaturire un sistema legislativo armonico ed efficiente, inizia, pertanto, da un diverso modo di intendere il rapporto tra Camera e Senato nello svolgimento del procedimento legislativo: poiché «non sono competitori, ma elementi coordinati della forma di governo»⁸¹, l'approccio da seguire non è il “*divide et impera*”, quindi quello di considerarle come due entità giuridiche a se

⁸⁰ Cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, n. 1/2018, p. 51 ss.

⁸¹ M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 4.

stanti e scarsamente inclini al dialogo se non nei casi in cui sono obbligate a ricercare la concordanza, ma immaginarlo come un legame costantemente alimentato e intessuto dal principio di leale collaborazione⁸².

Si suggerisce un'interpretazione in chiave dinamica dell'art. 70 della Costituzione⁸³: l'avverbio "collettivamente", imponendo che nessuna delle due assemblee parlamentari possa esercitare la funzione legislativa senza una deliberazione conforme dell'altra⁸⁴, potrebbe apparire come un limite o un ostacolo in grado di imbrigliare la formazione della legge; possiamo accostarlo alla lente che chiude il flusso dell'aria all'interno di un telescopio.

Tuttavia, se solo si guarda all'interno di tale fessura e, quindi, ci si proietta all'interno del circuito parlamentare e delle dinamiche politiche proprie di questo, ci si accorge che, impregnando quel "collettivamente" dell'essenza propria del coordinamento e della leale cooperazione, la lente del telescopio non ha un fondo scuro, ma è cristallina.

Ci permette, cioè, di ammirare il panorama della realtà sociale e di far sì che la legge che proviene dal lavoro sincrono e coordinato delle due Camere sia tanto aderente ai bisogni che da questa emergono quanto scevro da ritardi, duplicazioni e sovrapposizioni superflue.

Solo così, quindi, valorizzando le potenzialità d'uso del bicameralismo perfetto nell'attività legislativa, sarà possibile invertire quella tendenza che in maniera velleitaria ritiene «il transito per le maglie delle assemblee o un mero adempimento procedurale che norme rituali e irragionevoli imporrebbero, o un pedaggio dibattimentale al quale è inelegante sottrarsi»⁸⁵.

1.3. Il procedimento legislativo alla luce del nuovo Regolamento del Senato: una possibile attuazione del bicameralismo procedurale.

Generalità e astrattezza sono i due caratteri di riconoscibilità della legge individuati da Vezio Crisafulli nelle sue "Lezioni di diritto costituzionale"⁸⁶.

Non risulta anacronistico né superfluo ricordarlo. Oggi, infatti, l'atto legislativo sembra aver perso la sua essenza e il suo valore, in luogo della rinnovata mansione che è chiamato ad assolvere: cristallizzare la contrattazione tra le forze politiche avvenuta su un argomento circoscritto in quel determinato momento storico e, per ciò solo, viziata da una fragilità *in re ipsa*.

C'è una «crisi della maestà della legge»⁸⁷, che si priva dei suoi tratti caratteristici tipici (generalità-astrattezza) per scendere nel particolare consacrando un patto di non aggressione tra i competitori politici.

Lo strumento legislativo diviene significativo per essere ciò che Predieri aveva definito un «compromesso a valenza plurima, a integrazione differita»⁸⁸; viene alla luce, cioè, come

⁸² Cfr. D. NOCILLA, *Autonomia, Coordinamento e leale collaborazione tra i due rami del Parlamento bicamerale*, cit., p. 965.

⁸³ Cfr. N. LUPO, *Art. 70*, cit. p. 1338.

⁸⁴ Cfr. G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, cit., p. 452.

⁸⁵ M. MORISI, *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 296.

⁸⁶ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984, p. 19 ss.

⁸⁷ G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., p. 23.

⁸⁸ A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, cit., p. 74.

già deficitario, perché transitorio e intenzionalmente vago nel suo disposto, necessitando di ulteriori e successive specificazioni che proverranno, però, con la decurtazione di tutte le garanzie legate esclusivamente a un procedimento parlamentare di approvazione, da chi quella stessa legge è chiamato ad applicare.

Il *nomen legis* è solo l'usbergo di un accordo nel continuo fluire del contingente politico.

Si assiste a un fenomeno di «frammentazione della funzione legislativa, la quale sembra così aver smarrito la naturale vocazione ordinante»⁸⁹, palesando le inefficienze del procedimento legislativo e, *funditus*, l'inadeguatezza dell'organo che ne è – o almeno dovrebbe esserlo – l'esclusivo titolare.

Infatti, alla base di questo deterioramento della legislazione italiana si colloca, in misura considerevole, un *iter* formativo di essa farraginoso e che rende spesso impraticabile, a causa del groviglio di difficoltose negoziazioni tra i gruppi politici e della conseguente debolezza di indirizzo politico, non solo l'assunzione di decisioni legislative effettivamente responsive dei bisogni della collettività e morfologicamente organiche, ma soprattutto ne impedisce l'adozione in tempi certi⁹⁰. Le criticità insite in questa prassi confluiscono tutte nell'acuire lo schiacciamento del ruolo del Parlamento a favore del Governo.

La principale causa del decadimento del valore della legge si rintraccia, quindi, nello sfaldamento del procedimento che conduce alla sua approvazione e, segnatamente, nella circostanza per cui le regole parlamentari, stante la flessibilità che le contraddistingue, sono state irrefragabilmente utilizzate dalle forze parlamentari con piena libertà di forme e di fini, sovente piegate alla convenienza ritenuta predominante⁹¹.

Non è un caso che le norme che governano la formazione dell'atto legislativo siano state definite lo «scigno della sovranità dei partiti»⁹², così come non è un caso che, versando tali soggetti in una situazione di estrema inadeguatezza a essere portatori e a riannodare, coordinandole, le domande sociali all'interno dell'istituzione rappresentativa, si discuta ora di queste problematiche che lo contornano.

«È logico, pertanto, che il debole Statuto delle regole del procedimento legislativo si sia riflesso nel debole Statuto del principio che attribuisce al Parlamento la funzione legislativa»⁹³, rendendo non più rinviabile, per la tenuta della democraticità dello stesso sistema, se non una sua riforma complessiva, quanto meno un ripensamento.

Efficienza, semplificazione, tempestività e trasparenza sembrano essere i paradigmi di riferimento per l'attività legislativa.

Come si è ripetuto più volte, la forma più rapida di decisione è, però, l'esistenza di una maggioranza compatta e sicura nel pervenire alla deliberazione della legge.

Tuttavia è proprio tale elemento a difettare nell'entropia del sistema politico italiano.

È necessità impellente, quindi, lo ha ribadito anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 35/2017, che in un quadro costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere, «al fine di non compromettere il corretto funzionamento della

⁸⁹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 13.

⁹⁰ Cfr. R. PERNA, *Il restauro del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 83 ss.

⁹¹ Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Relazione al Convegno AIC, Parma, 2010, p. 1.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ivi*, p. 3.

forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolano all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»⁹⁴.

A seguito, infatti, del *referendum* popolare del 4 dicembre 2016, vi è una volontà popolare che non può essere aggirata e, deponendo a favore del bicameralismo paritario, impone che l'affannosa ricerca delle vie della decisione legislativa concorde tenda all'omogeneizzazione giuridico-istituzionale delle due assemblee parlamentari⁹⁵, non più ottenibile attraverso l'esclusivo affidamento sull'agire partitico. Obiettivo preminente diviene la governabilità. Tuttavia essa si presenta legata a doppio filo con la rappresentatività⁹⁶, poiché non può inaugurarsi una stagione di rinnovazione delle regole del procedimento legislativo, che abbia come fine il potenziamento della capacità decisionale del Parlamento, senza che sia stata intrapresa un'opera di recupero della credibilità delle istituzioni e del ripristino dell'*auctoritas* della rappresentanza parlamentare. Non si governa né si fanno buone leggi puntando solo sul fattore "tempo" – segnatamente sulla "speditezza" – sebbene esso abbia un peso politico rilevante nella gestione dei rapporti di forza tra gli attori politici⁹⁷, quanto sul fattore "legittimazione" (*rectius*: rilegittimazione), consentendo che la complessità sociale *tout court* possa avere uno sbocco in Parlamento, così che i naturali conflitti sociali possano essere regolati nel senso del coinvolgimento e dell'integrazione tra tutte le sue componenti.

Alla luce di queste considerazioni, l'unico fronte istituzionale rimasto aperto per poter provare a razionalizzare le procedure legislative è il regolamento parlamentare che, se da una parte modella il sistema politico-partitico, dall'altra, principalmente, ne accompagna le tendenze e lo sviluppo.

Per queste ragioni, è opportuno analizzare la modifica organica del regolamento del Senato, introdotta il 20 dicembre 2017 e di «indubbio valore riformatore»⁹⁸. Per ciò che qui interessa, concentreremo l'attenzione sull'art. 34 R.S., comma 1-bis, secondo il quale «i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante o in sede redigente». In particolare, rifletteremo sul peso che potrebbe avere sull'equilibrio paritario della struttura bicamerale la normativizzazione di una modalità di fare le leggi fondata su una deroga⁹⁹ (l'assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede decentrata, prevista dall'art. 72, terzo comma Cost.) che soppianta la regola (la procedura "normale" di deliberazione, contenuta nell'art. 72, primo comma Cost.).

Prima di calarci nel dettaglio della norma, sono necessarie tre premesse: 1) ci occuperemo esclusivamente dell'esame del deferimento in deliberante¹⁰⁰, perché in tale sede si svolge l'intero procedimento ed, estromettendo il collegio plenario dalla fase

⁹⁴ Lo ribadisce anche N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, n. 1/2018, p. 21 ss.

⁹⁵ *Ivi*, p. 7.

⁹⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 5.

⁹⁷ Cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2010, p. 66.

⁹⁸ G. GUZZETTA, *Finalmente una riforma vera, quella del Regolamento del Senato*, in *Il Dubbio*, 5 dicembre 2017.

⁹⁹ Cfr. S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, in *Rass. parl.*, n. 1/2008 p. 305 ss.

¹⁰⁰ Sul tema ampiamente si veda G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. CAMASSINA – A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, 2. *Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, p. 155 ss.

decisionale, è maggiormente suscettibile di sollevare criticità; 2) nessuna considerazione sul bicameralismo può dirsi solida se omette di considerare adeguatamente entrambe le assise, perciò non possiamo non constatare che il regolamento della Camera è rimasto immutato, foggiandosi ancora sul modello costituzionale ordinario dell'esame preliminare della Commissione in sede referente e, successivamente, sull'approvazione dell'Aula; 3) gli obiettivi dichiarati della novella regolamentare sono semplificazione e introduzione di misure di accelerazione del procedimento legislativo¹⁰¹. A fine trattazione ci interrogheremo se siano questi realmente.

Sul tema delle riforme del bicameralismo attraverso i regolamenti, Carlo Chimenti nel 1988 scriveva¹⁰² che prodromica a ogni intervento fosse la scelta tra un Parlamento ratificatorio e un Parlamento decisionale, facendo corrispondere rispettivamente una diminuzione o un aumento delle capacità decisionali delle Camere. In ordine alla funzione legislativa, tra le novelle ascrivibili a questa seconda alternativa, l'autore annoverava proprio la disposizione regolamentare in commento: assegnare, in via di principio, tutti i disegni di legge alla sede deliberante del secondo ramo parlamentare che li discute.

La modalità di legiferare per Commissioni ora descritta, secondo una particolare tesi di Leopoldo Elia¹⁰³, sarebbe legata al bicameralismo paritario da un nesso funzionale.

Infatti, il sistema delle Commissioni deliberanti rende il modello bicamerale vitale, perché, qualora si ravvisi un'esigenza di velocizzare e snellire il procedimento legislativo, a un esame attento e completo svolto nel *plenum* di una Camera potrebbe far seguito nell'altra una rapida approvazione in Commissione¹⁰⁴.

D'altra parte, il bicameralismo paritario supplisce alle modeste garanzie che circondano la produzione legislativa a mezzo della sede deliberante, fungendo da correttivo dei suoi pericoli e imponendo, tramite l'istituto della rimessione in Assemblea, una ripetizione.

Tuttavia l'attribuzione normativa di un potere incisivo e "forte", quale è la deliberazione definitiva delle proposte legislative in Commissione, non implica *ipso iure* un suo esercizio del medesimo peso¹⁰⁵.

Infatti, poiché «la sede deliberante, per definizione, o è consensuale o non c'è»¹⁰⁶, applicando il nuovo dettato dell'art. 34 R.S., c.1-*bis*, a fronte dell'immutata disciplina del regolamento della Camera che è, quindi, improntata sull'esame preliminare in Commissione e poi dell'aula stessa, se il Senato fosse la Camera di seconda lettura, ci sarebbe un elevato rischio che si trovi a ricoprire il ruolo di cassa di risonanza in cui si convalida la decisione assunta dall'altro ramo del Parlamento. Questa modifica regolamentare, se effettivamente si applicasse nel senso di riservare alla «sola Camera la sostanza della funzione legislativa»¹⁰⁷, realizzando la «mancata *deminutio* del Senato, sarebbe in contrasto con l'esito del

¹⁰¹ Si veda la Relazione per l'Assemblea del relatore Sen. Calderoli relativamente alla proposta di modificazione del Regolamento del Senato, contenuta nel Doc. II n. 38, p. 2 ss.

¹⁰² C. CHIMENTI, *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quad cost.*, n. 1/1988, p. 183 ss.

¹⁰³ L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur.*, 1961, p. 101 ss.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Cfr. C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2013, p. 497.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 504.

¹⁰⁷ M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 56.

referendum che ha avuto come principale obiettivo e risultato il mantenimento della perfetta parità tra le due Assemblee»¹⁰⁸.

Acquiscono questo rilievo le considerazioni per cui la sede ristretta, rispetto all'interesse della sede plenaria, facilita la formazione dell'accordo¹⁰⁹. Infatti, molti sono i fattori che avvalorano questo dato. Anzitutto, si tratta di un collegio numericamente ridotto che attenua il distacco tra maggioranza e opposizione, rendendo significativo lo spostamento anche di qualche voto; è costituito da membri essenzialmente in pianta stabile e il suo funzionamento è governato da regole più elastiche e duttili rispetto alla complessità delle procedurali dell'agone assembleare¹¹⁰. Inoltre, essendo quest'ultimo il luogo per eccellenza della «spettacolarizzazione»¹¹¹, le divisioni politiche-partitiche tenderanno ad accentuarsi, perché ciascun gruppo si vorrà mostrare, agli occhi dell'opinione pubblica, fedele e aderente alle tesi manifestate dal partito o movimento di appartenenza. Al contrario, la sede deliberante si atteggia a cursore parlamentare, rivelandosi come il luogo che si può meglio adattare alle negoziazioni e alle reciproche concessioni tra le forze politiche.

Infatti, anche la possibilità di riportare il progetto legislativo in Assemblea può costituire uno strumento utile alle minoranze per vedere accettate le proprie richieste, poiché la maggioranza che voglia ottenere l'approvazione del disegno di legge sarà disposta al patteggiamento piuttosto che correre il rischio che questo si incagli e venga risucchiato nelle dinamiche conflittuali proprie del *plenum*¹¹². In definitiva, i rapporti tra gli schieramenti politici in Commissione deliberante sono più inclini a svolgersi secondo la logica del *do ut des*¹¹³.

Pertanto, riportando l'attenzione sull'attuale formulazione dell'art. 34 R.S., nel caso in cui il procedimento legislativo prendesse avvio dal Senato e, sulla base di quanto esposto, si pervenisse a un rapido accordo, la Camera che interviene per seconda, se su quel testo venisse posta la questione di fiducia, potenzialmente si troverebbe di fronte un progetto di legge blindato nel contenuto, predisposto essenzialmente dall'altra assise, rendendo la possibilità di modifiche poco probabile¹¹⁴. Ma, ancora più pericoloso, se si inverasse tale ipotesi - come spesso è avvenuto - sarebbe rimettere a un collegio formato da qualche decina di membri, a fronte dei 945 di cui si compone il Parlamento, ogni scelta relativa alla singola proposta di legge in esame, con la conseguente chiusura di ogni valvola democratica e garantista pensata per il procedimento legislativo, fatta, ovviamente, eccezione per le materie coperte da riserva d'Assemblea.

Una conformazione parlamentare siffatta svolge la propria attività legislativa come un «bicameralismo alternato»¹¹⁵, poiché si concentra di volta in volta sul lavoro a pieno titolo

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Cfr. M. L. M. HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 250 ss.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 600.

¹¹² M. L. M. HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 252.

¹¹³ G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. Parl.*, n. 4/1996, p. 812 ss.

¹¹⁴ Cfr. L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle Fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 192.

¹¹⁵ Utilizza quest'espressione V. DI PORTO, *La problematica "prassi dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione"*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 114 ss., intendendo «un sistema nel quale è

di una sola Camera, quella presso la quale prende avvio il procedimento legislativo, mentre l'altra o – nell'ipotesi più grave - pretermette di esercitare totalmente la funzione legislativa o circoscrive il proprio apporto alla mera ratifica ovvero a tenui modifiche¹¹⁶, perché la stringente necessità è stata ormai sanata: la costruzione dell'accordo politico.

Questo funzionamento della formula bicamerale, portato alle estreme conseguenze, sembra richiamare il "bicameralismo zoppo"¹¹⁷ di epoca statutaria, intendendo con tale espressione lo squilibrio esistente tra Camera e Senato e, in particolare, lo stato di supremazia della prima a discapito del secondo.

Le due Camere, così, quasi come il signore e il servo descritti da Hegel nella "Fenomenologia dello spirito", sarebbero in perenne conflitto per l'esercizio della funzione legislativa, in una lotta per il riconoscimento e la limitazione reciproca.

Tuttavia, proprio quando una riesce ad avere la meglio sull'altra, il risultato non è la buona e ragionata scrittura della legge, ma il raggiungimento dell'accordo politico, ottenuto con la compressione del principio della discussione assembleare e, "per chi pensasse che tale principio sia vuota forma, dovrebbe chiedersi perché si facciano quotidianamente tanti sforzi per aggirarlo"¹¹⁸.

In particolare, l'asimmetria procedurale¹¹⁹ generata dalla novella regolamentare conferma, ancora una volta, che modificazioni del procedimento legislativo sono direttamente suscettibili di produrre dei mutamenti significativi sulla concreta attuazione del modello bicamerale del Parlamento e, nel caso in esame, tali da prospettare una possibile reviviscenza del bicameralismo procedurale¹²⁰ basato sul ruolo intercambiabile delle due Camere nell'*iter legis* di cui parlava Elia e analizzato in precedenza.

In una visione di più ampio respiro, poiché la forma di Governo è il tessuto connettivo che lega, tra gli altri elementi, il sistema delle fonti, il procedimento legislativo e il bicameralismo¹²¹, interventi su una sola di queste componenti sono idonei a generare degli effetti a cascata sulle altre e, più in generale, sulla sistematica della forma di governo medesima, per definizione fluida.

soltanto una Camera a scrivere il testo di legge, mentre l'altra si limita all'approvazione senza modifiche o a ritocchi non sostanziali». L'A. parla di bicameralismo alternato come funzionale per una razionalizzazione del sistema bicamerale perfetto; cfr. anche G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 73.

¹¹⁶ Cfr. N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in 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*, Cedam, Padova, 2010, p. 6.

¹¹⁷ L'espressione è di S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia: Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma – Bari, 2006, pp. 5 ss.

¹¹⁸ M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, cit., p. 68.

¹¹⁹ Particolarmente attento al tema della disomogeneità – a livello costituzionale, regolamentare, legislativo - nella disciplina giuridica delle due Camere è N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017, p. 65 ss.

¹²⁰ Lo nota anche A. MANZELLA, *Post-scriptum*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 327.

¹²¹ Cfr. L. ELIA, *voce Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 638; cfr. P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, cit., 361.

Il regolamento, essendo «intessuto di regole che hanno prevalentemente origine da prassi e convenzioni»¹²², è particolarmente «idoneo ad assecondare l'evoluzione della forma di governo»¹²³. Tuttavia, proprio per la mutevolezza e l'adattabilità a esso connaturate, non è possibile realizzare per il suo tramite modifiche sostanziali che stravolgano, senza essere sorrette da una precedente riforma istituzionale sul piano costituzionale, la struttura delle due Camere, perché esse sarebbero viziate da una fragilità intrinseca¹²⁴. La fonte regolamentare, a voler tacere d'altro, solo perché deve trovare all'interno della Camera stessa la propria autoregolamentazione, non può essere lo strumento per imporre il superamento del modello bicamerale del Parlamento nella sua versione paritaria e indifferenziata¹²⁵.

Allora, il regolamento, alla luce della novella varata, si presta a una duplice lettura: potrebbe essere utilizzato tanto per velocizzare e snellire il procedimento legislativo quanto potrebbe costituire il modo più veloce per forzare la costruzione di una maggioranza che non si riesce più a formare e che, per il solo fatto di essere limitata alla singola legge, è transitoria.

Giunti ormai alla conclusione del nostro discorso, un *caveat* è d'obbligo: è opportuno precisare che, a fronte del sistema politico complesso e instabile che la legge elettorale nazionale ha plasmato e di uno stato di debolezza permanente in cui versano i partiti, le riflessioni svolte relative all'assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede decentrata nonché l'impatto che la sua applicazione potrà avere sulla struttura bicamerale del Parlamento sono state poste in astratto, poiché è impossibile prevedere, attualmente, quale sarà il funzionamento concreto. La riforma predisposta dal regolamento del Senato è aperta a molteplici interpretazioni da parte delle forze politiche e, pertanto, dirimenti saranno le scelte che esse assumeranno a riguardo.

Infatti, «il tratto fondamentale che distingue il procedimento legislativo dagli altri procedimenti di diritto pubblico consiste nella sua politicità»¹²⁶.

Nel considerare il tema del bicameralismo in relazione all'attività legislativa, l'attenzione si è concentrata troppo spesso su un falso problema, cioè sull'errato convincimento che fosse una seconda Camera doppiata dell'altra, con poteri identici e con pari legittimazione democratica, a costituire la causa principale di un procedimento legislativo pletorico ed eccessivamente lungo (*pars destruens*). Quest'illusione si è diffusa a tal punto da essere considerata tra le principali cause che rendono il bicameralismo perfetto il rinnegamento dei giorni nostri.

In realtà, poco si è fatto per aumentare le capacità operative del Parlamento attraverso l'interpretazione dell'avverbio “collettivamente” dell'art. 70 della Costituzione in chiave dinamica, puntando, cioè, sul coordinamento tra le Camere. Cooperazione, che non si

¹²² C. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 584.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Cfr. F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 42.

¹²⁵ C. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 610.

¹²⁶ A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Zanichelli - Foro italiano*, Bologna – Roma, 1979, p. 184.

sostanza in una fusione tra le due assemblee legislative, ma in un considerare l'agire reciproco in vista del prodotto unico finale¹²⁷: la legge (*pars costruens*).

Solo su quest'ultimo profilo è possibile incidere a livello regolamentare, per predisporre se non la cura, quanto meno l'antidoto alle duplicazioni e alle ripetizioni dell'*iter legis*; consapevoli, però, che non sia tale fonte a poter risolvere da sola il problema della perdita di credibilità delle istituzioni.

Ebbene, così come il "ritmo" del procedimento legislativo (accelerazioni-rallentamenti) è dettato dalle forze politiche, a esse stesse competerà un'altra scelta: stabilire se realizzare un «Parlamento velleitario, il quale si ripromette nei suoi regolamenti di fare una quantità di cose, ma poi non riesce a farle»¹²⁸ nel contesto di un'istituzione rappresentativa svuotata della sua essenza, o un Parlamento decisionale che, imperniato su un bicameralismo cooperativo, sia «il crocevia d'incontro e non di passaggio»¹²⁹ dei molteplici centri di produzione normativa che si riscontrano nell'ordinamento, tornando a essere, dunque, il nucleo di discussione e di deliberazione finale.

2. LE COMMISSIONI LEGISLATIVE: L'ATTORE CHE RIVENDICA IL RUOLO DI PROTAGONISTA

di Andrea Chiappetta

2.1 La progressiva affermazione delle Commissioni nelle diverse esperienze istituzionali italiane.

Nella complessità organica delle assemblee parlamentari italiane, il fulcro strategico - quanto meno nel procedimento legislativo - è senz'altro rappresentato dal sistema delle commissioni. Queste si atteggiavano come collegi ristretti¹³⁰, la cui natura - annosamente dibattuta in dottrina¹³¹ - contribuisce (*rectius* vorrebbe contribuire) a preservare il Parlamento quale istituzione «porticato tra lo Stato e la società civile»¹³².

La preminenza rivestita nel tessuto ordinamentale da tali sub-unità specializzate è comprovata dalla graduale evoluzione che, sia pure con un fluttuante andamento, ne ha accompagnato l'affermazione nella storia delle istituzioni liberali e repubblicane.

¹²⁷ C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979, p. 331 ss.

¹²⁸ C. CHIMENTI, *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, cit., p. 183.

¹²⁹ M. LUCIANI, *Il Parlamento: 1993-2003: Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Luiss: 20 ottobre 2003*, Biblioteca del Senato Giovanni Spadolini, Roma, 2004, p. 89.

¹³⁰ Sulle necessità che conducono a ripartire tra articolazioni *endorganiche* le attività legislative delle grandi assemblee elettive, si rinvia all'ampia trattazione di C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p.58 ss., secondo cui «quanto più numerose, multidisciplinari e tecniche sono le questioni da trattare, tanto più le istituzioni si articolano per ripartire i compiti al loro interno».

¹³¹ Per una prima ed illuminata ricostruzione dell'interminabile diatriba - risolta solo con la riforma regolamentare della Camera del 1920 - tra Uffici e Commissioni, si rimanda a R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Camera dei deputati, Roma, 1932, pp.17-18.

¹³² Espressione hegeliana richiamata da A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003, p.30.

Sin dall'epoca statutaria, infatti, si era avvertita, anche sulla scorta di esperienze straniere¹³³, l'esigenza di devolvere l'esame dei disegni di legge ad articolazioni all'uopo preposte¹³⁴: la scelta ricadeva, non senza tentativi alternativi¹³⁵, sul modello degli uffici¹³⁶, concepito con il precipuo intento di esaltare la paritaria partecipazione dei membri del Parlamento agli sviluppi decisionali dell'entità parlamentare¹³⁷. Ne derivava un meccanismo che, ancora scevro da logiche partitiche¹³⁸, rimetteva alla sorte la conformazione dei singoli organi, premiando così il criterio della rappresentanza «atomistica ed indifferenziata»¹³⁹.

Tuttavia, il carattere temporaneo¹⁴⁰ e la composizione casuale - monca quindi di un'accertata specializzazione per materia - rivelavano le fragilità di un siffatto sistema, inidoneo a connotare l'istruttoria nei termini di un efficiente impulso alla decisione legislativa.

Il germe primordiale di un parlamentarismo strutturato¹⁴¹ veniva, allora, posto dalla riforma regolamentare della Camera del 1920, con cui si provvedeva all'istituzione dei gruppi parlamentari¹⁴² e di nove Commissioni (permanenti e specializzate), chiamate a riflettere la consistenza dei primi¹⁴³.

Un impianto così configurato muniva i neonati collegi del grado di tecnicismo richiesto dal diversificarsi delle esigenze sociali ed i loro componenti di un'indubbia legittimazione

¹³³ Non può tacersi il fascino che le Costituzioni francesi e belga hanno ciclicamente esercitato sulle scelte di organizzazione dell'Assemblea subalpina, come delineato da R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008, pp.16-17.

¹³⁴ Così l'art.55 dello Statuto albertino: «Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori».

¹³⁵ Si contano ben nove interventi regolamentari alla Camera. Si evidenziano la modifica del 1863 con cui si introduceva, tra le altre, la commissione per l'esame del bilancio, la quale, pur monca di espressi poteri legislativi, estendeva il suo "sindacato" sino alle leggi di imposta e dei crediti; e quella del 1868 con la quale si istituiva il sistema di matrice inglese delle tre letture (affiancato dal *Committee of the Whole*), destinato ad esser soppresso pochi anni dopo ma rimasto al centro del dibattito per volontà di Crispi.

Per la vasta letteratura sul punto, si richiamano V. LONGI - M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, p.8 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari*, cit., p.177; F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Unione tipografica, Torino, vol.III, 1909, p.103.

¹³⁶ Ai quali, invero, già nel 1848 sia la Camera elettiva che il Senato di nomina regia avevano infruttuosamente affiancato due commissioni permanenti (una per la contabilità e la finanza, l'altra per l'agricoltura, l'industria ed il commercio), poi non rinnovate per diversi anni.

¹³⁷ Per un'approfondita analisi della *ratio* e della funzionalità del sistema degli uffici, si veda E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, p.3 ss.

¹³⁸ In un Parlamento liberale improntato sull'idea di individuo e non di gruppo; sull'assenza nell'età statutaria di partiti politici sufficientemente radicati nella società, si rinvia a A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni cost.*, n.1/2011, p.42 ss.

¹³⁹ L'espressione è di F. ROSSI, *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale (prima parte)*, in *Minervaweb*, dicembre 2012.

¹⁴⁰ Gli uffici venivano di regola rinnovati ogni due mesi.

¹⁴¹ Che "finalmente adegua il reale al razionale" secondo l'espressione di E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare*, cit. p.8.

¹⁴² Necessario adeguamento data l'adozione di un sistema elettorale proporzionale.

¹⁴³ Per uno studio analitico del rapporto tra gruppi e commissioni parlamentari nell'età liberale, si rimanda a G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale: 1920-1924*, in F. GRASSI ORSINI - G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello stato nell'età dei sistemi politici di massa*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 399.

politica che ne giustificava l'attribuzione della funzione referente al cospetto dell'Assemblea.

Invero, il tanto atteso momento di svolta doveva ben presto fare i conti con le crescenti istanze antiparlamentaristiche che, dopo la marcia su Roma, stravolsero l'assetto istituzionale, restaurando inizialmente la struttura degli uffici¹⁴⁴, maggiormente congrua ad un contesto politico non più collegiale¹⁴⁵, monopolizzato dal solo partito fascista.

La successiva soppressione dell'elettiva Camera dei deputati¹⁴⁶, sostituita dalla Camera dei fasci e delle corporazioni¹⁴⁷ - nominata e, pertanto, a carattere stabile¹⁴⁸ - richiedeva, però, nuove appendici mediante le quali coinvolgere nell'attività legislativa l'entità parlamentare del regime.

Ed allora, sebbene in un quadro difficilmente riconducibile a qualsiasi forma di parlamentarismo liberal-democratico, l'intervento della legge n.129 del 1939 ripristinava il sistema delle commissioni¹⁴⁹ che, in forza della sua comprovata attitudine alla stabilità, assurgeva a riferimento imprescindibile per il Capo del Governo. Il ruolo delle giunte legislative permanenti¹⁵⁰ ne usciva visibilmente rafforzato, stante la prescrizione (art.16¹⁵¹) che ai tradizionali compiti in sede referente affiancava - o, meglio, anteponeva - vere e proprie funzioni deliberanti. Pertanto, salvo che nelle materie espressamente (art.15¹⁵²) riservate alla votazione dell'Assemblea plenaria -procedura in ogni caso derogabile su statuizione del Duce (art.17¹⁵³) - le commissioni potevano estendere le proprie mansioni sino a sostituirsi integralmente al *plenum*, in ciò costituendo pure significativo precedente per la futura vita costituzionale¹⁵⁴.

¹⁴⁴ Attraverso l'approvazione della discussa mozione a prima firma Grandi.

¹⁴⁵ Compromesso dalla modifica della legge elettorale - la c.d. legge Acerbo - in senso ampiamente maggioritario (assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista che raggiungesse il venticinque per cento dei voti).

¹⁴⁶ Riunitasi per l'ultima volta il 14 dicembre del 1938.

¹⁴⁷ Chiamata, insieme al Senato, a collaborare con il Governo per la formazione delle leggi (art.2, l. n.129 del 1939).

¹⁴⁸ I membri erano tali *ope legis* e *ratione muneris*; l'esigenza di rinnovo dei componenti sorgerà solo a seguito di spontanee dimissioni o di abbandono della carica all'interno del partito.

¹⁴⁹ In forza dell'art.12: «La Camera dei fasci e delle corporazioni esercita le proprie funzioni per mezzo dell'Assemblea plenaria, della Commissione Generale del bilancio e delle Commissioni legislative».

¹⁵⁰ Ne venivano istituite undici aventi competenze specializzate per materia.

¹⁵¹ «I disegni di legge non considerati nel precedente art.15 sono deferiti all'esame esclusivo delle Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato del Regno. I disegni di legge approvati sono trasmessi dall'una all'altra Assemblea per il tramite delle rispettive Presidenze. Entro un mese dalla presentazione di ciascun disegno di legge, termine prorogabile dal DUCE del Fascismo, Capo del Governo, il testo discusso e approvato dalle Commissioni legislative è trasmesso al DUCE del Fascismo, Capo del Governo, il quale dispone che esso sia sottoposto alla sanzione del Sovrano e promulgato nei modi ordinari stabiliti per leggi. Nelle premesse deve essere indicata l'avvenuta approvazione da parte delle Commissioni legislative della Camera e del Senato. Le norme così emanate hanno forza di legge a tutti gli effetti».

¹⁵² «I disegni di legge di carattere costituzionale, giusta l'articolo 12 delle legge 9 dicembre 1928-VII, n.2693; quelli indicati nell'ultimo comma dell'art.1 della legge 31 gennaio 1926-VII, n.100; le deleghe legislative di carattere generale, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato e delle Aziende autonome di Stato e degli Enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, sono discussi e votati dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni e dal Senato del Regno nelle rispettive Assemblee plenarie, su relazione delle rispettive Commissioni competenti.»

¹⁵³ «La forma di discussione e di approvazione stabilita nell'art.16 può essere seguita anche per i disegni di legge indicati nell'art.15, quando il DUCE del Fascismo, Capo del Governo, lo stabilisca per ragioni di urgenza.»

¹⁵⁴ Già Santi Romano, relatore al Senato del disegno di legge istitutivo della nuova Camera, evidenziava come l'introduzione di commissioni in sede legislativa sarebbe stata destinata ad avere «echi e ripercussioni nella storia

La rilevanza di tale innovazione presto si materializzava in un contributo maggiormente tecnico alla produzione legislativa e in una chiara impronta propulsiva ai lavori del Parlamento - di cui le commissioni dell'epoca costituivano *tout court* organo interno¹⁵⁵ - con annessa contrazione del ricorso alla decretazione d'urgenza.

D'altro canto, la prassi applicativa scaturitane¹⁵⁶ evidenziava un imponente attivismo normativo che, scandito entro i ferrei limiti temporali imposti dall'Esecutivo, rendeva lo strumento parlamentare un ossequioso «*operaio legislativo*» dal quale risultava escluso ogni elemento *afascista*¹⁵⁷.

Con la caduta del regime, l'intento di circoscriverne l'esperienza istituzionale in uno spazio «*parentetico*»¹⁵⁸ non travolgeva, comunque, la centralità dei predetti organismi, tant'è che anche la Consulta nazionale del 1945, pur priva di compiti legislativi e di legittimazione democratica, constava di Commissioni permanenti e specializzate atte a supportare, tramite l'elaborazione di pareri, l'attività normativa del Governo. L'esperienza creava, *de facto*, una forma di «*legislazione sostanzialmente concertata*»¹⁵⁹ in cui le strutture interne riuscivano a rivelare il proprio potenziale decisionale.

Il tema riaffiorava con l'elezione dell'Assemblea Costituente, allorché questa provava a rivendicare la legittimazione all'esercizio della potestà legislativa ordinaria¹⁶⁰, dopo che l'art.3 del D.lgt. del 16 marzo 1946, n.98 (la c.d. seconda costituzione provvisoria) aveva riconosciuto - o si era limitato a riconoscere - al Governo la facoltà di sottoporre all'Assemblea i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri.

L'aspro dibattito¹⁶¹ derivatone, mosso dallo scontro sull'effettivo ruolo da riconoscere alla «*specie di erma a due facce*»¹⁶², si esauriva nell'approvazione¹⁶³ di un articolo

generale dei Parlamenti odierni», al fine di contrastare la crisi che ne affliggeva la capacità decisionale; Cfr. *Relazione della commissione speciale della Camera sul disegno di legge istitutivo della Camera dei fasci e delle corporazioni*, in *L'Economia italiana*, gennaio-febbraio, 1939.

¹⁵⁵ Nella suddetta relazione Santi Romano affermò che «le commissioni legislative non hanno alcuna propria autonomia, ma sono organi delle Camere stesse ed esprimono una volontà che è volontà dei corpi di cui fanno parte», come riportato da F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Giuffrè, Milano, 1992, p.187.

¹⁵⁶ Per il cui esame, si richiama E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008, p.24.

¹⁵⁷ Sulla composizione delle Commissioni legislative delle Camere nel periodo fascista, si rimanda a P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, Camera dei deputati, Roma, 1968, p.46 ss.

¹⁵⁸ Così, E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, cit., p.29.

¹⁵⁹ In questo senso, P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, cit., p.92.

¹⁶⁰ Per il cui infruttuoso tentativo si rinvia a C. FIUMANÒ - R. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, il Mulino, Bologna, 1979, p.381 ss.

¹⁶¹ Per la cui dettagliata analisi si rimanda a R. ROMBOLI - C. FIUMANÒ (a cura di), *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria*, il Mulino, Bologna, 1980, p.11 ss.

¹⁶² Così l'on. Calamandrei, nella seduta del 15 luglio 1946, definiva l'Assemblea Costituente, con una faccia «*serena ed austera*» rivolta «*all'avvenire*» e, con l'altra, «*che guarda verso i problemi immediati*» con «*l'aria preoccupata e un po' convulsa di chi vede una realtà che la turba*». Per la ricostruzione delle intere sedute e di ogni virgolettato sul tema riportato in nota, si rinvia a A. PIZZORUSSO, *Le commissioni legislative dell'Assemblea Costituente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, vol. III, 1984, p.115 ss.

¹⁶³ Quale culmine, secondo l'intervento dell'On. Vanoni nella seduta del 25 settembre 1946, di un «*compromesso politico*» tra quanti volevano che all'Assemblea Costituente venisse riconosciuto in maniera chiara il potere legislativo ordinario e quanti preferivano che tale potere restasse di prerogativa governativa.

aggiuntivo al Regolamento della Camera del 1922¹⁶⁴, con cui venivano attivate quattro Commissioni permanenti (“Commissioni in sede legislativa” nuovamente collegate con i Gruppi parlamentari) cui deferire l’esame dei testi di provenienza governativa, sì da discernere quelli reputati idonei a tradursi in decreti legislativi da quanti - per l’importanza tecnica o politica - abbisognassero, invece, dell’approvazione con legge ordinaria¹⁶⁵ da parte dell’Assemblea Costituente¹⁶⁶. Sfuggivano dal “controllo” assembleare le proposte connotate dal carattere della massima urgenza¹⁶⁷.

La stabilità di dette Commissioni, le cui competenze venivano fissate per materia in conformità con le linee propositive tracciate dall’allora Presidente del Consiglio De Gasperi¹⁶⁸, produceva un’ingente mole di lavoro¹⁶⁹ che, sebbene priva di vincolatività, gettava definitivamente le fondamenta per l’architettura di un Parlamento pienamente legislatore a struttura complessa.

Così, chiamati ad installare nel nascente impianto repubblicano la funzione legislativa, i Costituenti recepiamo dalle pregresse esperienze¹⁷⁰ la necessità di coinvolgere nel suo dispiegarsi il sistema delle commissioni¹⁷¹, tanto come detentore (necessario) dell’attività

¹⁶⁴ Questo il primo comma del testo della modifica regolamentare approvata il 13 settembre 1946: «Per determinare quali disegni di legge – all’infuori di quelli per i quali la deliberazione dell’Assemblea Costituente è prevista dall’art.3 del DDL 16 marzo 1946, n.98 – debbono essere deliberati dall’Assemblea Costituente, sono istituite quattro commissioni permanenti, per le materie di competenza rispettivamente:

1. Della presidenza del consiglio e dei ministeri; esteri, interno, grazie e giustizia, pubblica istruzione, guerra, marina militare, aeronautica, assistenza post-bellica, dell’alto commissariato per l’igiene e la sanità pubblica;
2. Dei ministeri: finanze e tesoro;
3. Dei ministeri: industria e commercio, lavoro e previdenza sociale, commercio con l’estero, agricoltura e foreste e dell’alto commissariato per l’alimentazione;
4. Dei ministeri: lavori pubblici, trasporti, marina mercantile, poste e telecomunicazioni.»

¹⁶⁵ Sulla tipologia di leggi ordinarie approvate dall’Assemblea Costituente, si veda A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, p.163.

¹⁶⁶ I compiti attribuiti alle Commissioni legislative venivano tracciati dall’intervento dell’on. Perassi, relatore della proposta, nella seduta dell’A.C. del 25 luglio 1946: «*E’ un compito di esame, che implica una facoltà discrezionale, il cui esercizio non è rigorosamente determinato dalle norme del regolamento. Il regolamento proposto si limita ad affermare che il concetto che queste Commissioni avranno cura di considerare i singoli schemi di provvedimenti legislativi, avuto riguardo alla loro maggiore o minore importanza tecnica o politica. Sulla base di questo apprezzamento, la Commissioni si pronunzia nel senso indicato, cioè o per il rinvio pure e semplice al Governo in modo che il provvedimento abbia corso per decreto legislativo, oppure con la dichiarazione che lo schema del provvedimento debba essere sottoposto alla deliberazione dell’Assemblea come disegno di legge.*».

¹⁶⁷ L’abuso da parte del Governo della facoltà di non trasmettere i disegni di legge alle Commissioni nell’ipotesi di “massima urgenza” fu alla base dei contrasti con il Presidente del Consiglio De Gasperi.

¹⁶⁸ Il quale, intervenuto nella seduta dell’A.C. del 25 luglio 1946, manifestava preferenza per un sistema di più Commissioni, «ciascuna con una propria sfera di competenza tecnica, onde assicurare un esame critico più oggettivo ai disegni di legge, i quali, come si sa, concernono materie molto eterogenee».

¹⁶⁹ Vennero complessivamente analizzate 1026 schemi legislativi.

¹⁷⁰ Per N. LUPO, *L’adozione dei regolamenti di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, p.691: «*si costituzionalizzava nel nuovo assetto repubblicano la scelta compiuta all’inizio del secolo.*».

¹⁷¹ Per una definizione del “sistema di commissioni” adattabile anche all’apparato istituzionale italiano si richiama la definizione di Barthélemy: «*quei tipi di organizzazione parlamentare nei quali ciascuna decisione importante dell’assemblea non è assunta se non è stata esaminata prima da parte di una commissione*», contenuta in C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.141.

istruttoria difficilmente estrinsecabile nella «pletorica»¹⁷² sede assembleare, quanto come titolare (possibile)¹⁷³ del potere di approvazione dello schema di legge.

Siffatto indefettibile coinvolgimento¹⁷⁴ veniva, allora, accentuato fino ad assumere coerenza costituzionale nel testo dell'art.69 del progetto (odierno art.72) della *lex fundamentalis*.

Ne deriva che mentre «il Parlamento in assemblea è il tipo di organo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca», «il Parlamento in commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo»¹⁷⁵.

2.2. La rilevanza del ruolo nella composita disciplina del sistema parlamentare: dalla formula costituzionale ai Regolamenti delle Assemblee.

Se l'intento di contemplare Commissioni legislative rappresenta un tratto comune a quasi tutti i Parlamenti dello Stato democratico pluralista¹⁷⁶ (con parziale eccezione del sistema inglese), la valorizzazione delle stesse quali attori necessari¹⁷⁷ nell'*iter legis* ordinario costituisce una scelta singolare del legislatore costituzionale italiano, trovando corrispondenza nel solo dettato finlandese¹⁷⁸.

Tale esaltazione del ruolo delle Commissioni, nella sua valenza costituzionale (art.72), si dispiega, da un lato, nella tradizionale attribuzione di compiti referenti («ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»¹⁷⁹) e, dall'altro, nel particolare riconoscimento - come si è visto mutuato,

¹⁷² Così G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 251.

¹⁷³ Sul punto, l'intervento dell'on. Preti, nella seduta dell'A.C. 14 ottobre 1947: «I dibattiti svoltisi fino a questo momento hanno dimostrato ad abundantiam che l'Assemblea plenaria — anche prescindendo dalla troppo nota considerazione che essa non avrebbe a disposizione uno spazio di tempo sufficiente — non è l'organo idoneo alla discussione delle leggi di ordinaria amministrazione. L'assenteismo dei deputati ne è la chiara riprova.

I dibattiti in Assemblea plenaria hanno ragion d'essere soltanto quando si discutono i grandi problemi che interessano la Nazione. Allora gli oratori che parlano da questi banchi parlano al popolo italiano.

Pertanto la discussione ed approvazione della legge, articolo per articolo, deve esser riservata all'Assemblea plenaria solo in ordine a quelle materie che, di regola, implicano un'importante decisione politica da parte dei gruppi responsabili».

¹⁷⁴ Sul riconoscimento alle Commissioni della natura di organi necessari e ordinari, si richiama la citazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p.398: «a tenore dell'art.72 della Costituzione, le commissioni devono sempre intervenire nel procedimento di formazione delle leggi, o in veste referente o in veste deliberativa».

¹⁷⁵ Così, L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in Arch. giur. Serafini, 1961, XXIX, p.44.

¹⁷⁶ Cfr. D. M. OLSON - M. L. MEZEY, *Parliaments and Public Policy*, in ID. (a cura di), *Legislatures in the policy process: the dilemmas of economic policy*, Mezey, Cambridge, 1991, p.4 ss.

¹⁷⁷ Per E. CLERICI, *Le commissioni legislative permanenti*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, p.216, ciò proprio in ragione del fatto che «esse rispondono ad una necessità pratica: evitare la discussione in corpi troppo numerosi per deliberare utilmente su tutti i problemi, che sono loro sottomessi a meno che essi non abbiano fatto oggetto di uno studio preventivo.»

¹⁷⁸ Al suo art.40: «Le proposte del Governo, le iniziative di singoli Rappresentanti, le relazioni sottoposte al Parlamento ed altri oggetti previsti dalla Costituzione o dal Regolamento parlamentare, devono essere istruiti dalle Commissioni prima di essere presi in esame dal Parlamento in seduta plenaria.»

¹⁷⁹ Art.72, primo comma, Cost.

sia pure con ovvi temperamenti, dal regime fascista e ripreso di recente dalla Costituzione spagnola¹⁸⁰ - del conclusivo potere deliberante (i regolamenti parlamentari possono «*altresì 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*»¹⁸¹), nelle fattispecie non coperte dall'espressa riserva d'Assemblea («*La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi*»¹⁸²).

L'apertura anche ad un modello decisionale alternativo, per cui la dialettica parlamentare può trovare residenza - e risoluzione - in collegi ristretti anziché nel *plenum*, consente di leggere la disciplina dettata per l'espletamento della funzione legislativa in una chiave *spartitoria*, che rimette all'autonomia regolamentare delle Camere la possibilità di derogare all'ordinario principio della titolarità in capo all'Assemblea delle fasi di dibattito e votazione.

E proprio dagli *interna corporis acta* proviene - non individuato in modo autonomo dalla Costituzione - un ulteriore quadro procedimentale (nell'uso comune "Commissione in sede redigente") volto a creare un regime *concorrenziale* (per parte della dottrina "procedimento misto") in cui Aula e Commissione partecipano al momento approvativo.

Tutte le metodologie di coinvolgimento¹⁸³ rimarcano, comunque, il ruolo centrale delle Commissioni, operanti come rappresentanti dell'Assemblea nei confronti del Governo¹⁸⁴.

Si palesa, allora, nel composito quadro di disciplina che ne risulta, l'evidente costruzione di un'entità parlamentare chiamata a poggiarsi, nell'assolvimento della sua attribuzione principe, su un radicato sistema di articolazioni endorganiche la cui forza¹⁸⁵ (manifestatasi nella storia repubblicana con rendimenti altalenanti) dipende da talune caratteristiche sue proprie, indissolubilmente legate tra loro.

Anzitutto, il ruolo di efficace filtro nei lavori prodromici alla genesi del testo è assicurato dal criterio della settorialità, in forza del quale entrambe le Camere hanno scelto di dotarsi - pur con non irrilevanti differenziazioni - di quattordici Commissioni competenti per

¹⁸⁰ Nell'art. 75. co.2, del testo del 1978: "Le camere potranno delegare alle Commissioni legislative permanenti l'approvazione dei progetti o proposte di legge. L'Assemblea potrà, ciò nonostante, avocare in qualsiasi momento il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto di questa delegazione."

¹⁸¹ Art.72, terzo comma, Cost.

¹⁸² Art.72, ultimo comma, Cost.

¹⁸³ Per un'analisi più formale del loro funzionamento, nella vastissima letteratura, si segnalano R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, p.62 ss.; G. BERTOLINI, *L'attività "referente" delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1991, p.111 ss.; S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, in *Rass. Parl.*, n.1/2008, p.305 ss.; D.E. CASANELLO - D. MARRA, *Per una teoria giuridica della funzione "redigente"*, in *AA.VV., Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, p.125 ss.

¹⁸⁴ Come comprovato dalla stessa posizione centrale che occupa in Aula il comitato dei nove.

¹⁸⁵ Per L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., p.44, le commissioni nel nostro ordinamento «si presentano a prima vista, e tali sono nella realtà costituzionale, come dei mezzi predisposti per rafforzare il Parlamento, per consentirgli di esercitare con efficacia l'insieme delle sue attribuzioni e, particolarmente, quelle legislative».

materia

La ripartizione tematica, solo sommariamente sagomata sulla distribuzione delle funzioni ministeriali, volutamente non riflette una pedissequa corrispondenza¹⁸⁷ tra dicasteri e collegi minori, allo scopo di evitare una impropria *burocratizzazione* dell'operato del Parlamento, con il rischio di degradare quest'ultimo ad organo di ratifica tecnico-settoriale più che di discussione politica¹⁸⁸.

Del resto, l'ambizione di non distrarre l'indirizzo politico¹⁸⁹ è perseguita attraverso la derivazione marcatamente partitica delle Commissioni, la cui composizione - *unicum* tra gli organi di natura collegiale - è ancorata, già dal dettato costituzionale, al principio della rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari. La scelta¹⁹⁰, rispondente ad un contesto di vivo pluripartitismo democratico, pone l'accento sul fine collegamento tra partiti ed istituzioni che innerva accuratamente il tessuto rappresentativo in ogni sua manifestazione.

Ciò contribuisce senz'altro a configurare le Commissioni quali «*assemblee in miniatura*»¹⁹¹ in cui ogni schieramento dovrebbe trovare massimo riconoscimento¹⁹². E la fedele riproduzione dei rapporti di forza tra le diverse formazioni opera nel senso di assicurare una certa «*sintonia politica*»¹⁹³ tra l'Aula e la Commissione.

La predeterminazione delle quote di partecipazione tende, infatti, per un verso, a stabilizzare le forze di maggioranza e, per l'altro, a garantire un tangibile contributo delle minoranze.

In concreto, all'inizio della legislatura (e *in itinere* allo scadere di ogni biennio) è richiesto a ciascun Gruppo di ripartire in numero uguale¹⁹⁴ tra le singole Commissioni i

¹⁸⁶ Le commissioni permanenti della Camera dei deputati sono individuate in relazione all'oggetto dall'art.22 del proprio Regolamento: I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni; II - Giustizia; III - Affari esteri e comunitari; IV - Difesa; V - Bilancio, tesoro e programmazione; VI - Finanze; VII - Cultura, scienza e istruzione; VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici; IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni; X - Attività produttive, commercio e turismo; XI - Lavoro pubblico e privato; XII - Affari sociali; XIII - Agricoltura; XIV - Politiche dell'Unione europea; quelle del Senato, ricalibrate dal novellato art.22 del proprio Regolamento organicamente riformato il 20 dicembre 2017, risultano così indicate: 1. Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione; 2. Giustizia; 3. Affari esteri, emigrazione; 4. Difesa; 5. Programmazione economica, bilancio; 6. Finanze e tesoro; 7. Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport; 8. Lavori pubblici, comunicazioni; 9. Agricoltura e produzione agroalimentare; 10. Industria, commercio, turismo; 11. Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale; 12. Igiene e sanità; 13. Territorio, ambiente, beni culturali; 14. Politiche dell'Unione europea.

¹⁸⁷ Nonostante questa si sia acuita con la l. n. 233 del 2006.

¹⁸⁸ Ricostruisce il pensiero di Elia circa l'inopportunità di seguire in modo rigido la ripartizione delle competenze tra i Ministeri dell'Amministrazione dello Stato, F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, n.2/2009, p.493.

¹⁸⁹ Sui rischi di dissociazione dell'indirizzo politico, si rimanda a E. CHELI - V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, p.50 ss.

¹⁹⁰ Costituzionalizzata per le commissioni legislative e trasmigrata dai regolamenti a tutte le altre sedi.

¹⁹¹ Così, F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, cit., p.35.

¹⁹² Sul punto, L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, XIX, p.896.

¹⁹³ Così, J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, Paris, 1934, 61 ss.

¹⁹⁴ Art.19, R.C. ed art.21 R.S.; per taluni temperamenti alla regola della *proporzionalità pura* si rinvia a S. TRAVERSA, *Le commissioni parlamentari*, in *Rass. Parl.*, n.1/2007, p.232.

propri rappresentanti, sicché ogni parlamentare - salvo se componente del Governo - acquisti lo *status* di membro di almeno un'articolazione interna.

Le designazioni - non revocabili - vengono tempestivamente comunicate alla Presidenza (per il Senato) od al Segretario Generale (per la Camera), ed integrate per le assegnazioni ancora residuanti¹⁹⁵.

A ben vedere, siffatta regolamentazione, avente -come evidenziato- il merito di assicurare una continuità politica in ogni struttura coinvolta nel procedimento legislativo¹⁹⁶, presenta forse il difetto di retrocedere eccessivamente il ruolo del singolo¹⁹⁷ - che in seno alle Commissioni dovrebbe apportare il proprio contributo tecnico - dinanzi alla generale disciplina di partito¹⁹⁸, come comprovato anche dal meccanismo previsto per le sostituzioni interne¹⁹⁹.

Il carattere della vigorosa stabilizzazione - *fil rouge* nella configurazione dei collegi ristretti - viene altresì garantito dal presupposto della loro permanenza, intimamente legato a quello della partiticità²⁰⁰, teso a rafforzare la specializzazione dei commissari²⁰¹ in altro modo difficilmente conseguibile in termini concreti e preventivi²⁰².

La preferenza per strutture permanenti, che ha conosciuto -al termine di un dibattito in cui sono pure emerse posizioni opposte²⁰³- formale riconoscimento già in Costituzione sia

¹⁹⁵ A norma dell'art.19, c.2°, R.C. «il Presidente della Camera, sulla base delle proposte dei Gruppi, distribuisce quindi fra le Commissioni, in modo che in ciascuna di esse sia rispecchiata la proporzione dei Gruppi stessi, i deputati che non siano rientrati nella ripartizione a norma del precedente comma nonché quelli che appartengono a Gruppi la cui consistenza numerica è inferiore al numero delle Commissioni.»; in ossequio all'art.21, co.3, Reg. Senato «i Senatori che non risultino assegnati dopo la ripartizione prevista nel primo comma sono distribuiti nelle Commissioni permanenti, sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza, dal Presidente del Senato, in modo che in ciascuna Commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione.»

¹⁹⁶ Per C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p.114, «il sistema delle commissioni diventa uno degli elementi di identificazione del sistema politico».

¹⁹⁷ Per A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 134, «mentre l'adesione a questo o a quel gruppo è volontaria, la designazione nelle varie commissioni è un potere del gruppo di appartenenza».

¹⁹⁸ Sul punto si veda G. BERTOLINI, *Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.21/1973, p. 36, per cui «il prezzo del potenziamento funzionale degli organi parlamentari è rappresentato paradossalmente da una riduzione della pienezza delle funzioni dei singoli, e da una preminenza della ragione politica (che presiede alla scelta dei commissari) su quella della specializzazione.».

¹⁹⁹ Per cui si ammette la sostituzione in Commissione tra componenti dello stesso gruppo alla stregua di quanto previsto dall'art.19, c.3°, R.C.: «Inoltre ogni Gruppo può, per un determinato progetto di legge, sostituire un commissario con altro di diversa Commissione, previa comunicazione al presidente della Commissione».

²⁰⁰ Cfr. L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit. 55, per cui «il principio della competenza specifica per materia è, dopo quello della partiticità, l'elemento più importante nel sistema delle commissioni: esso comprende o, per meglio dire, presuppone necessariamente l'elemento della permanenza, mentre quest'ultimo non implica affatto, di per sé, la specializzazione per materia e può benissimo affermarsi da solo».

²⁰¹ Come rilevato da F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, cit., p.45, non sempre «i commissari sono ab origine specialisti» e, pertanto, solo il lavoro continuativo su una determinata materia in una commissione permanente può rafforzarne la competenza.

²⁰² Per L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 49, la specializzazione risulta maggiormente legata alla permanenza «raramente presentandosi il cumulo della figura dell'esperto con quella dell'operatore politico»; Cfr. F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, cit., p.503.

²⁰³ Sul punto, V. LONGI - M. STRAMACCI, *Le commissioni parlamentari e la Costituzione*, cit., p. 25 s., ripropone l'intervento dell'on. Mortati nella seduta dell. A.C. del 3 settembre 1946: «E' noto quale influenza abbia avuto in

pure con timida formula (“*anche permanenti*”) e limitatamente alla sede legislativa, costituisce l’elemento caratterizzante del sistema italiano.

2.3. Il funzionamento delle Commissioni nelle diverse sedi di intervento alla prova della prassi.

Così delineate nei propri tratti salienti, le Commissioni parlamentari paiono assolvere il ruolo di «*indicatore del concreto funzionamento del sistema di governo*»²⁰⁴ attraverso le modalità con le quali concorrono - o riescono concretamente a concorrere - al processo di decisione politica.

In quest’ottica interpretativa, se il dettato costituzionale immortala stabilmente il necessario coinvolgimento delle Commissioni nel circuito di deliberazione legislativa, è la flessibilità delle prassi, che la potestà regolamentare tenta (o forse deve tentare) di orientare²⁰⁵, a definirne il dinamico ed effettivo apporto.

Infatti, solo la continua evoluzione del quadro istituzionale - ancor più che parlamentare - consente di cogliere lo stato di salute delle Commissioni, al fine di verificare se la *ratio* ispiratrice di apparati *forti* trovi o meno corrispondenza nella realtà funzionale.

La natura di collegi solidi, estrinsecata *ab origine* con l’attribuzione di poteri penetranti, costituiva il frutto naturale del modello di democrazia *consociativa* che il legislatore costituente aveva ben in mente al momento della *codificazione* dell’assetto ordinamentale prescelto²⁰⁶. E, fintanto che detto sistema ha resistito²⁰⁷ agli impulsi acceleratori della produzione normativa, non può certo negarsi che le Commissioni hanno rappresentato la collocazione prevalente del processo legislativo, manifestando un altissimo potenziale aggregativo. Specie in un contesto in cui le dinamiche del rapporto tra Governo e

Francia sull’atteggiamento del Governo parlamentare il sistema delle Commissioni permanenti, le quali avevano un largo potere sull’esame delle leggi e sul loro controllo. Attraverso questo metodo la Camera francese è riuscita ad asservire a sé il Governo, diminuendo l’indipendenza e l’influenza della sua azione e compromettendo la forza del potere esecutivo nei confronti di quello legislativo. Quindi, anche nella trattazione della disciplina di questa materia, bisognerebbe tener conto delle ripercussioni che le commissioni permanenti possono esercitare nei rapporti tra legislativo ed esecutivo».

²⁰⁴ Così, M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.4/2007, p.1035.

²⁰⁵ Sulla conformazione dei regolamenti parlamentari allo spirito politico del tempo, si richiama M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.*, n.11/1991, p.200 ss.; sul rapporto tra prassi e autonomia delle Camere e sulla rilevanza dei regolamenti parlamentari nel funzionamento del sistema di governo, si rinvia a M. MIDIRI, *Sull’autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, n. 3/2000, p. 434 ss.

²⁰⁶ Sul punto, si rimanda a R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p.142, secondo cui nel clima politico della fase costituente si «registrava un orientamento favorevole ad un modello di democrazia consensuale rispetto ad un modello di democrazia decidente».

²⁰⁷ Si veda M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un’analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1/1971, n.3, p. 545, secondo cui «non vi è una soglia fissa che stabilisca l’istituzionalizzazione; questa dipende dal modello decisionale all’interno del quale opera il Parlamento».

Parlamento venivano impernate attorno alla valorizzazione di quest'ultimo²⁰⁸, rendendo le Commissioni vero punto di equilibrio a «*compensazione della debolezza*»²⁰⁹ dell'Esecutivo.

Può, così, cogliersi come il variegato sistema di partiti della c.d. Prima Repubblica, innescato da una formula elettorale di tipo proporzionale, abbia fortemente favorito (per non dire incentivato) l'affermazione delle Commissioni come ineludibile riflesso della «*torsione in senso compromissorio*»²¹⁰ della dialettica maggioranza/opposizione, suffragata dalla predisposizione di governi di coalizione.

L'opzione originaria per un impianto fondato sulla mediazione politica ha, quindi, trovato conferma nella netta²¹¹ - e pressoché costante²¹² - affermazione della sede deliberante nei primi quarant'anni della Repubblica (ad onor del vero con l'approvazione preminentemente - almeno per le primissime legislature²¹³ - dei disegni di legge di iniziativa governativa).

Viene da sé che in questa determinata parentesi storica il contributo pratico offerto dalle Commissioni al procedimento legislativo abbia, forse, addirittura oltrepassato le indicazioni del travagliato *compromesso* costituzionale²¹⁴ - che sagoma come «*procedura normale*»

²⁰⁸ Sulle scelte dei regolamenti parlamentari di porsi in continuità con il sistema pre-fascista, si vedano le illuminate riflessioni di P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (A CURA DI), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Giappichelli, Torino, 2001 p.592 ss.

²⁰⁹ Così, R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, cit., p.143.

²¹⁰ Così, V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (A CURA DI), *Il Parlamento. Storia d'Italia*, cit., p.616 ss.

²¹¹ Dal contributo di V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *il Filangieri, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, p.179 ss., si evince che nella I legislatura il rapporto è quasi di tre disegni di legge approvati in Commissione per un disegno di legge approvato in Assemblea.

²¹² Dallo stesso contributo di V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, cit. p.186, si ricava che la prevalenza della sede deliberante è rimasta costante per le prime dieci legislature, salvo le limitate eccezioni della VII e della X.

²¹³ Si rileva in V. DI PORTO, *I numeri delle leggi*, cit., p.185, a titolo esemplificativo che nella I legislatura all'approvazione in Commissione di millequattrocentonovantasei disegni di legge di iniziativa governativa faceva fronte l'approvazione, nella stessa sede, di soli trecentoquarantaquattro progetti di legge di origine parlamentare. Tendenza poi in parte attenuatasi dalla IV legislatura.

²¹⁴ Il cui raggiungimento ha, però, dovuto fronteggiare più nette posizioni favorevoli alla massima estensione dei poteri delle Commissioni, come quella esposta dall'on. Preti nella seduta del 14 ottobre 1947: «*Credo che noi tutti siamo d'accordo nel riconoscere che la procedura prevista dall'articolo 69 del progetto è troppo pesante. Noi dobbiamo adottare un testo maggiormente adatto alle necessità della legislazione moderna. I dibattiti svoltisi fino a questo momento hanno dimostrato ad abundantiam che l'Assemblea plenaria — anche prescindendo dalla troppo nota considerazione che essa non avrebbe a disposizione uno spazio di tempo sufficiente — non è l'organo idoneo alla discussione delle leggi di ordinaria amministrazione. L'assenteismo dei deputati ne è la chiara riprova.*

I dibattiti in Assemblea plenaria hanno ragion d'essere soltanto quando si discutono i grandi problemi che interessano la Nazione. Allora gli oratori che parlano da questi banchi parlano al popolo italiano. Pertanto la discussione ed approvazione della legge, articolo per articolo, deve esser riservata all'Assemblea plenaria solo in ordine a quelle materie che, di regola, implicano un'importante decisione politica da parte dei gruppi responsabili. A questa categoria mi pare che non appartengano se non le leggi costituzionali, quelle di approvazione dei bilanci e dei trattati internazionali, e quelle relative alla delega legislativa.

La stessa Inghilterra, pur così tradizionalista, ci ammonisce che oggi è necessario procedere all'esame delle leggi ordinarie attraverso le Commissioni; le quali, in sostanza, sono organi tecnici specificamente competenti, che assolvono, con risparmio di tempo e con assai maggiore precisione, un compito cui l'Assemblea plenaria sarebbe impari. Nel mio emendamento ho previsto pertanto che all'Assemblea plenaria sia riservata semplicemente la votazione finale in ordine a quei progetti di legge che non rientrano in nessuna delle quattro categorie dianzi menzionate, a meno che il Governo o un certo numero di membri della Camera non avanzi contraria istanza».

l'approvazione in Aula - fino a sostanzinarsi nella titolarità *de facto* del potere di iniziativa, stanti le profonde novità con cui spesso il testo *in uscita* veniva presentato per la promulgazione.

Tale massiccia attività delle Commissioni in sede legislativa ha presentato l'indubbio pregio di alleviare il lavoro gravante sull'Assemblea, snellendo a dismisura le tappe che scandiscono l'*iter legis* di fronte alle sempre più impellenti esigenze di produzione normativa, in risposta alla crescente complessità sociale e con l'effetto di comprimere il ricorso alla decretazione d'urgenza²¹⁵.

Il medesimo aspetto, tuttavia, si è prestato ad una opposta valutazione in quanti nella spiccata tendenza al decentramento delle funzioni assembleari hanno rintracciato l'attitudine ad una "concezione produttivistica"²¹⁶ dell'operato parlamentare, alla stregua della quale le Camere parrebbero configurarsi più come *agente normativo* che come baluardo delle istanze della comunità.

La principale lagnanza scaturitane ha riguardato il carattere preminentemente applicativo e di dettaglio della legislazione del tempo (le c.d. *leggine*) che non avrebbe condotto a rilevanti interventi su grandi temi, ancora oggetto di disciplina fascista.

Invero, però, la censura non sembrerebbe farsi carico di considerare che in quella stessa fase storica proprio la sede deliberante – pur in dottrina considerata "*neutroefficientistica*"²¹⁷ - ha accolto la definizione di riforme fondamentali destinate ad incidere in ambiti di grande interesse per l'intera collettività (dalla c.d. *Legge T.A.R.* del 1971²¹⁸ a quella organica sul diritto di famiglia del 1975²¹⁹).

Tuttavia, il profondo mutamento degli equilibri politico-istituzionali di inizio anni Novanta, nel determinare il passaggio ad un modello di democrazia *decidente*, ha stravolto la prassi pregressa, con drastiche ripercussioni sull'intero procedimento legislativo.

Infatti, la crisi dei partiti di massa e la progressiva esaltazione del ruolo del Governo²²⁰ - alimentata, dapprima, con l'adozione della l. n. 400 del 1988²²¹ e, poi, con la configurazione di un nuovo sistema elettorale *misto* ma a trazione maggioritaria²²² - hanno ingenerato nel

²¹⁵ Indicata come causa di precarizzazione della produzione legislativa nell'intero contributo di E. LONGO, *La legge precaria, le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

²¹⁶ Così, G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, p.40.

²¹⁷ Così, A. FEDELI, *Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1996, evidenzia che la maggior parte delle disfunzioni individuate sarebbero, invero, da ricondurre al contesto storico-politico-istituzionale in cui la sede deliberante è collocata.

²¹⁸ Si tratta della l. n. 1034 del 1971.

²¹⁹ La l. n.151 del 1975.

²²⁰ Tra le ragioni di crisi del sistema consociativo R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, cit., annovera anche il processo di unificazione monetaria europea e la riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

²²¹ Sull'influenza della l. n. 400 del 1988 sui circuiti decisionali, si rimanda all'ampia trattazione di G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in A. RUGGERI, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, p.2384.

²²² Sul punto, si richiamano G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parl. pol. cost.*, n.103/1994, p.22 ss., che nota come nel referendum elettorale del 1993 si sia visto "il rigetto del principio proporzionalistico e con esso dell'art.49 Cost., dei partiti tradizionali, dell'equilibrio consolidato tra essi."; G. AMATO, *stenogr.*, Camera dei deputati, 21 aprile 1993, p.3 che riproduce il discorso di congedo da Presidente del Consiglio dopo il referendum del 18 aprile 1993: "muore dopo settant'anni quel modello di partito-Stato introdotto

sistema forti elementi di discontinuità, destinati a travolgere tanto il tradizionale articolarsi della dialettica tra le diverse forze parlamentari, quanto i rapporti di forza tra i soggetti a vario titoli coinvolti nel processo di formazione delle leggi.

Si tratta di fattori che hanno provocato un'evidente contrazione della centralità del Parlamento e, di riflesso, delle Commissioni permanenti, rinvenibile sin dalla XI legislatura, che segna il *sorpasso* dell'Aula quanto all'approvazione delle proposte legislative²²³.

Il drastico e progressivo crollo²²⁴ della sede deliberante si spiega, anzitutto, in ragione dell'ambito materiale delle leggi approvate, coperto prevalentemente dal *paravento* della riserva d'Assemblea (costituzionale o regolamentare), tant'è che per il ridotto numero di leggi *non vincolate* la tradizionale preferenza per la procedura decentrata non ha subito alterazioni²²⁵.

Tuttavia, ciò che maggiormente risalta è che proprio lo spostamento del baricentro istituzionale in favore dell'Esecutivo - senz'altro acuito dal venir meno della *conventio ad excludendum* - nel generare una proliferazione esponenziale di atti normativi governativi²²⁶, ha prodotto la patologica distorsione della questione di fiducia sui maxi emendamenti, inevitabilmente comprimendo gli spazi di iniziativa delle Commissioni al cospetto di schemi legislativi già *cristallizzati*.

Simile indebolimento ha intaccato anche l'esercizio delle funzioni referenti, le quali, nel confusionario impulso impresso ai lavori Assembleari, spesso stentano ad essere fruttuosamente espletate, costringendo l'Aula a pronunciarsi su un testo sprovvisto di accurata istruttoria ed infliggendo un grave *vulnus* al costituzionalizzato principio del necessario previo esame in Commissione.

2.4. *L'ultima evoluzione della disciplina regolamentare del Senato: la necessità di restituire il vigore perduto al sistema delle Commissioni.*

Il drammatico svilimento dell'apporto dei collegi minori ai meccanismi di produzione legislativa - che persiste all'attualità²²⁷ - ha indotto il Senato, avvalendosi della propria

in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale."

²²³ Da V. DI PORTO, *I numeri delle leggi*, cit., p.185, si ricava che sia per i disegni di iniziativa governativa (duecentotrentasette contro cinquantacinque) che per le proposte di derivazione parlamentare (duecentodieci contro centottanta) l'approvazione in Aula risulta preminente rispetto a quella in Commissione.

²²⁴ G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, cit., p.2380, ne evidenzia la portata anche statistica: nella XVI legislatura solo il 15% delle proposte di legge ha seguito la procedura decentrata; nella fase iniziale della XVII il dato non supera neppure il 10%.

²²⁵ G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana*, cit., p.2380, rileva che nella XVI legislatura su un totale di sessantasei proposte "libere" quarantacinque hanno trovato approvazione in sede deliberante.

²²⁶ Sulle conseguenze del cambiamento della cultura politica, si rimanda a G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1996, p. 72 ss.

²²⁷ Nelle due ultime legislature permane il complessivo *trend* di contrastare di attività nella sede deliberante, seppure motivata dalla prevalente produzione di leggi in materie riservate all'Assemblea e non senza esempi di approvazione in deliberante di testi di una certa rilevanza, specie in ambito socio-economico.

autonomia regolamentare²²⁸, a ricorrere a misure correttive, volte a recuperare in favore delle Commissioni il ruolo di protagonista coperto in passato.

Nel dettaglio, la lettera del novellato art.35 R.S. dispone che il Presidente possa assegnare i singoli disegni di legge alla deliberazione delle Commissioni *«fatta eccezione per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché per quelli di cui all'articolo 126-bis e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea»*.

La prescrizione pare, in concreto, esser mossa dal tentativo di riesumare la sede deliberante, esperito attraverso il riconoscimento - ovviamente sempre rimesso al margine discrezionale del Presidente d'Aula - di un canale preferenziale che ambirebbe ad essere imposto nella prassi, salvi i suindicati temperamenti (in larga parte riproduttivi del principio di riserva di Assemblea²²⁹ che alberga nell'art.72, ultimo comma, Cost.).

Lo schema viene negli stessi termini riproposto dal successivo art.36 R.S. con riguardo alla ricalibrata²³⁰ sede redigente, con l'aggravata specificazione che *«entro otto giorni dalla comunicazione al Senato dell'avvenuta assegnazione, otto Senatori possono chiedere che l'esame in Commissione sia preceduto da una discussione in Assemblea per fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informativi a cui la Commissione dovrà attenersi nella formulazione del testo. Sulla richiesta l'Assemblea delibera per alzata di mano, senza discussione. Se la richiesta è accolta, il disegno di legge viene inserito nel programma dei lavori per essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea per la discussione anzidetta»*. (c.2°).

La visione d'insieme dell'intervento riformatore è, poi, arricchita dalla modifica dell'art. 53 R.S. che esalta il principio dell'esclusività dei tempi di lavoro per le Commissioni, riservando a quest'ultime *«due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell'Assemblea»*.

L'innovazione si palesa come risposta - quanto mai necessaria - alle storture della dialettica parlamentare e come argine al crescente potere normativo del Governo, con il chiaro obiettivo di *codificare* la prassi in auge prima della svolta maggioritaria.

Ed il fine sembra potersi ben conciliare con l'odierno sistema istituzionale che, dopo il ridimensionamento (occorso a più livelli) di ogni tipo di intervento proteso a semplificare il quadro della rappresentanza, torna a fondarsi sul più ampio pluripartitismo democratico, indissolubilmente connesso ad una formula elettorale oggi prevalentemente proporzionale. Tutti presupposti che non lasciano intravedere soluzioni di sintesi differenti dal tradizionale modello *consociativo*.

Del resto, l'assenza di maggioranze parlamentari chiare ed *autosufficienti* se, sul piano esecutivo, apre la strada alla predisposizione di Governi di coalizione, su quello legislativo impone argute mediazioni che ne riflettano l'indirizzo e assurgano a veicolo dirimente delle conflittualità politiche.

²²⁸ Nell'ambito della riforma organica approvata il 20 dicembre 2017.

²²⁹ Per un'accurata analisi dell'istituto, si rinvia a S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, cit., p.613 ss.

²³⁰ Nell'ottica di coordinare la procedura con quella già fissata dal R.C.; Cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, 3 gennaio 2018, p.23.

In detto contesto, la strada della valorizzazione della sede deliberante sembra per molteplici ragioni la più congrua a restituire al sistema delle Commissioni la forza insita nella sua conformazione, ponendolo al riparo dai rischi di emarginazione discendenti dalla posizione *egemone* degli ultimi Esecutivi.

Anzitutto, la portata della novella vorrebbe materializzarsi nell'inversione dell'attuale assunto per cui è il Consiglio dei Ministri - dopo aver raggiunto al proprio interno proficua convergenza - l'*introdotto prevalente* del processo di produzione delle leggi, con le Camere coinvolte in una mera attività di ratifica: proiettare le dinamiche negoziali in seno alle Commissioni potrebbe riabilitare l'intera attività parlamentare.

L'apertura al decentramento sembra, poi, rispondere all'esigenza di razionalizzazione dei tempi del procedimento legislativo²³¹ in direzione favorevole tanto alla guida politica quanto all'opposizione: infatti, da un lato, il percorso in Commissione potrebbe consentire al Governo di *sfuggire* alle tecniche ostruzionistiche - tipicamente assembleari - senza dover ricorrere a marcheggini di contingentamento di dubbia legittimità e, dall'altro, le minoranze vedrebbero accresciuto nei collegi ristretti il proprio potenziale negoziale, potendo (e dovendo) così elevare i termini della discussione che, nelle più recenti esperienze, hanno prodotto riscontri ben poco significativi.

E neppure il potere di *rimessione in Aula* - assicurato al Governo, a un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione²³² - parrebbe in grado di *sconfessare* l'assegnazione originaria, poiché il ricorso a meccanismi di veti incrociati tra Governo e forze di opposizione (che porrebbero nel campo della successiva discussione in Assemblea le armi più lesive dell'interesse altrui) sembra in grado di scoraggiarne l'esercizio. In ogni caso, è previsto che, a seguito di attivazione della richiesta, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è chiamata a fissare il termine per la conclusione dell'esame, con il concreto pericolo che il testo resti privo di istruttoria.

Come profilo di maggiore criticità della modifica regolamentare ritorna l'aspetto della pubblicità dei lavori, invocato sia nella discussione parlamentare che nell'annoso dibattito dottrinario quale momento essenziale di garanzia di conoscibilità delle scelte compiute dal legislatore²³³. Specie a seguito dell'approvazione dell'emendamento 2.6 al nuovo art.33 R.S. che introduce - per la sede referente²³⁴ - la mera possibilità che il Presidente del Senato possa, su domanda della Commissione²³⁵, disporre «*che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi*», si è rimarcata l'asimmetria sul piano della trasparenza tra le attività in Commissione e quelle in Aula.

²³¹ Su come il procedimento in sede deliberante impatta sulla razionalizzazione dei tempi, si rinvia all'intero D. RAVENNA, *Sulle commissioni parlamentari in sede deliberante*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1992.

²³² Dall'art.72, terzo comma, Cost; dagli artt.35, c.2° e 36, c.3°, R.S.

²³³ Per una brillante ricostruzione della funzione che la pubblicità dei lavori è chiamata ad assolvere, si veda P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, in *Rass. Parl.*, n.3/1981, p. 203 ss.; Cfr. in L. BUFFONI, *La rappresentazione del Parlamento*, in *Osservatoriosullefonti*, n.3/2016.

²³⁴ Lo stesso art.33, c.5°, R.S. per le sedute in sede deliberante e redigente assicura la pubblicità dei lavori anche attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa.

²³⁵ Per A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p.27, la novella affida ad un «doppio filtro» la possibilità che i lavori delle Commissioni siano, anche in sede referente, resi interamente pubblici attraverso la trasmissione audiovisiva.

I rilievi, invero, appaiono oggi meno incisivi rispetto alle passate diatribe, sia in quanto nella sede deliberante è già ammessa la presenza di impianti audiovisivi, sia, soprattutto, in considerazione del fatto che l'accresciuto ruolo dei mezzi di informazione nel dibattito politico e l'attenzione dell'opinione pubblica alle vicende parlamentari già fungono da decisivi deterrenti ad eventuali utilizzi impropri - od anche solo *grigi* - del decentramento. Ma, sopra ogni altra valutazione, conserva validità l'argomento per il quale se la deliberante si connota come sede regina della mediazione, è quanto mai opportuno consentire che ogni componente possa condurre lo scambio dialettico in ampia autonomia e senza ingerenze²³⁶.

Sotto altro profilo, non può non convenirsi che l'affacciarsi di nuovi soggetti potenzialmente abilitati a concorrere all'azione legislativa difficilmente riuscirebbe a conoscere concreta affermazione in un impianto bicamerale caratterizzato dall'assenza - acuita dai lavori in sede referente²³⁷ - di una centrale unica di produzione normativa.

Anzi, proprio il permanere del bicameralismo paritario costituisce il principale *contrappeso* alla legiferazione per commissioni: *«come non sarebbe vitale, senza il sistema delle commissioni deliberanti, il bicameralismo assolutamente paritario previsto nella nostra Carta, così, senza il bicameralismo paritario, il potere deliberante delle commissioni sarebbe circondato di garanzie troppo esigue»*²³⁸.

La novità, dunque, appellandosi all'autonomia regolamentare nella predisposizione di un *canale ordinario* di definizione dell'*iter legis* in Commissione, appare in definitiva in grado di resistere alle prime critiche già sollevate in ordine alla sua compatibilità con l'invariato dettato costituzionale che qualifica espressamente come *“procedura normale”* l'approvazione diretta da parte del *plenum*.

D'altra parte, l'art.72 Cost., accanto ad una lettura restrittiva in direzione della straordinarietà del ricorso alla procedura in sede deliberante, ha sempre autorizzato un'interpretazione di maggiore ampiezza che disegna quest'ultima come scelta discrezionale di pari dignità di quella ordinaria, trovando l'intervento delle Commissioni nella fase di approvazione, allo stesso modo dell'Assemblea, diretta legittimazione ed autonomo fondamento nella Costituzione²³⁹.

Anche per conseguenza del loro pieno riconoscimento nella legge fondamentale, alle Commissioni parlamentari è stato attribuito un rilievo autonomo²⁴⁰ nella dinamica

²³⁶ E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, cit., p.4, cammino ripercorre il ragionamento di Schmitt per cui «se nel Parlamento del Novecento domina la rappresentanza di interessi organizzati, che assaltano da molteplici fronti la decisione legislativa, è evidente che il fulcro di tale procedimento decisionale divengono “commissioni ristrette e ristrettissime di partiti e coalizioni [che] decidono dietro porte chiuse».

²³⁷ Si tratta del meccanismo delle «due camere e due commissioni» censurato da F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, cit., p.494.

²³⁸ Così, L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane*, cit., p.101.

²³⁹ Per una lettura estensiva dell'art.72 Cost., si veda A.A. CERVATI, *Art.72*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna- Roma, 1985, p.118.

²⁴⁰ Sul rilievo autonomo della sede deliberante - sulla cui natura quale organo esterno alle Assemblee si ancora dibatte in natura - si richiama l'intervento dell'on. Mortati nella seduta del 18 settembre 1947: «nelle commissioni sono rappresentati proporzionalmente i vari Gruppi della Camera e c'è quindi un riflesso perfetto della composizione politica di questa.».

istituzionale che si conferma ancora oggi per la sua attitudine al confronto ed alla decisione, a compensazione dell'impianto designato dal Costituente²⁴¹.

Ancora una volta la forza del rimedio, dunque, potrebbe risiedere tutta nella capacità di interpretare il cambiamento come strumento di valorizzazione del ruolo dell'intero sistema parlamentare²⁴², alla cui centralità deve fortemente tendere ogni ordinamento veramente democratico.

3. IL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

di *Andrea Contieri*

3.1. *L'evoluzione storica del "Governo in Parlamento" tra disciplina costituzionale e prassi.*

Il tema dell'intervento governativo nell'esercizio di formazione delle leggi riveste un ruolo di primo piano se si vuole indagare la concreta titolarità di potere legislativo e l'effettivo svolgimento dei procedimenti parlamentari di produzione legislativa, così come oggi si realizza nelle aule parlamentari.

Non è questa la sede per ripercorrere l'evoluzione delle dinamiche tra Parlamento e Governo, che nella forma di governo parlamentare si sostanziano principalmente nelle manifestazioni riconducibili al rapporto fiduciario. È indubbio, però, che tale rapporto influenza inevitabilmente il ruolo in cui l'esecutivo si pone rispetto alla titolarità del potere legislativo da parte del Parlamento. Invero, sembra assai difficile considerare ancora che il potere esecutivo e il potere legislativo siano due monoliti completamente slegati e che la titolarità del secondo spetti solo ed in modo esclusivo alle assemblee parlamentari, come secondo la classica tripartizione illuministica²⁴³. Difatti, la complessità dei sistemi costituzionali odierni, permeati dalla presenza di una pluralità di sempre più articolate e diversificate istanze politiche, sociali ed economiche, necessita di un'apertura dei procedimenti di decisione politica, in cui anche il Governo diviene un soggetto portatore e rappresentante di tali istanze, in particolare nei procedimenti di produzione normativa.

²⁴¹ Sul punto, si rinvia a C. De Caro, *La struttura delle camere*, cit., p.114, per cui «l'assemblea ha sempre rappresentato il luogo della teatralità, le commissioni, grazie alla loro capacità decisionale, hanno a lungo svolto un ruolo di confronto e di decisione, di consociazione, nel senso positivo o negativo del termine, e di compensazione del sistema».

²⁴² Del resto, per N. LUPO, *Il procedimento legislativo in assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, cit., p.148, «un Parlamento è forte quando sono forti le commissioni in cui si articola.».

²⁴³ C.L.D.S. MONTESQUIEU, *De L'esprit des lois*, (1748), trad. it., *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1952, Libro XI.

A tali considerazioni si potrebbe aggiungere che parte della dottrina ha sostenuto il superamento della teoria della canonica divisione dei poteri, in virtù di un nuovo assetto degli Stati costituzionali contemporanei, basati, non tanto sulla separazione tra Governo e Parlamento, quanto, piuttosto, sulla separazione tra il Governo, e la sua maggioranza parlamentare, e l'opposizione²⁴⁴.

Preliminarmente, per ricostruire le incidenze dell'esecutivo nei procedimenti parlamentari legislativi, appare necessario partire dai lavori dell'Assemblea Costituente, in merito alla posizione del Governo in Parlamento. Difatti, in tale sede il riconoscimento al Governo di poteri di intervento nel corso del procedimento legislativo parlamentare fu limitato alla sola titolarità del potere d'iniziativa, riconosciuta dall'art. 71 Cost., senza la previsione di alcuna limitazione rispetto alle materie oggetti di iniziativa. Pertanto, si ritenne di non riconoscere una posizione procedimentale privilegiata al Governo nel procedimento di formazione delle leggi, in quanto appariva ancora troppo fresco nella memoria il ruolo del "Governo legislatore" di epoca fascista²⁴⁵.

In generale, tuttavia, è da sottolineare che la presenza attiva del Governo in Parlamento, in quanto suo interlocutore privilegiato, era stata, in un certo senso, data per scontata dai Costituenti, in quanto la Costituzione repubblicana riconosce, recependo la prassi statutaria, all'ultimo comma dell'art. 64, il diritto e, in alcuni casi, il dovere per i membri dell'esecutivo di partecipare ai lavori parlamentari. È, pertanto, il testo costituzionale ad individuare le aule parlamentari come il luogo idoneo di confronto per attuare il coordinamento tra il potere legislativo e quello esecutivo e per lo svolgimento dell'indirizzo politico²⁴⁶.

Nel corso nell'esperienza repubblicana può dirsi che ci sia stata una sorta di "oscillazione del pendolo" dell'effettiva titolarità del potere normativo, ora con la

²⁴⁴ In questo senso, G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, n. 4/1996, p. 805. Per la ricostruzione di questo processo, si vedano G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padova, 2013, p. 424 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003, p. 641 e s., per il quale «il principio della separazione dei poteri [...] è sostituito (e dunque non eliminato) dal rapporto di contrapposizione-equilibrio tra maggioranza e opposizione», infatti «la dialettica Governo-maggioranza e opposizione [...] sembra realizzare proprio quella "disaggregazione del potere fra soggetti che a quei procedimenti sono chiamati a partecipare", e che riempie di contenuto il principio per cui "le pouvoir arrête le pouvoir"»; L. BASSO, *Natura e funzione dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, p. 381 e s. il quale afferma che «scomparso il monarca come fonte di potere [...] il parlamento è invece diventato espressione di tutto il popolo, e quindi di classi e ceti in contrasto. La tensione polare da cui scaturisce in ultima analisi la decisione non si stabilisce più fra il monarca, o il suo Governo, e il parlamento nel suo complesso, ma si svolge all'interno del parlamento, fra maggioranza e opposizione. Per contro si stabilisce una piena solidarietà fra Governo e maggioranza, per cui il parlamento, considerato nel suo complesso non esercita più una funzione di controllo sull'attività governativa»; *contra* G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 670 ss., e in part. p. 675, per il quale, a ben vedere, «il principio giuridico della separazione [dei poteri] può coesistere col principio politico della necessaria subordinazione del Governo alla maggioranza parlamentare».

²⁴⁵ F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 58 ss.

²⁴⁶ Sul punto, L. GIANNITI, C. DI ANDREA, Art. 64, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 1243 s.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

prevalenza del ruolo del Governo sul Parlamento, ora, invece, con la decisa riappropriazione di tale prerogativa da parte del Parlamento, relegando l'esecutivo ad un mero ruolo di "attuatore" delle scelte legislative parlamentari²⁴⁷.

Difatti, la prima Legislatura repubblicana fu caratterizzata da una decisiva prevalenza dell'esecutivo sul Parlamento, tanto che la dottrina ha parlato di una sorta di "legislatura all'inglese", e con un Governo definito, con una fortunatissima espressione, il "comitato direttivo del Parlamento"²⁴⁸, in cui le Camere, sostanzialmente, si limitavano a un controllo squisitamente politico sull'attività legislativa del Governo, ratificando in tempi brevi le iniziative legislative del Governo²⁴⁹. Di conseguenza, in questa fase l'iniziativa governativa fu vista come la norma, mentre tutte le iniziative di natura extragovernativa come eccezionali e, soprattutto, rare²⁵⁰.

L'evoluzione storica ha dimostrato, tuttavia, il carattere eccezionale di tali dinamiche della forma di governo. Difatti, com'è noto, a partire dagli anni '50 la forma di governo si è evoluta secondo dinamiche prettamente consociative e assembleari²⁵¹. Ad una convenzionale esclusione del primo partito di opposizione dall'assunzione di piene responsabilità di Governo²⁵², corrispose, in Parlamento, un atteggiamento assemblearistico e compromissorio di tutte le forze parlamentari, con l'affermazione del ruolo di primazia delle aule parlamentari, come luogo centrale della decisione politica, a discapito del ruolo del Governo. Di conseguenza, in tale organo, gli esponenti dei diversi partiti che costituivano le coalizioni di Governo, piuttosto che sottostare al ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio, sottostavano alle direttive del partito di

²⁴⁷ F. COCOZZA, *op. loc. ult. cit.*

²⁴⁸ L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 23 e s. Sull'atteggiarsi del Governo parlamentare italiano secondo dinamiche proprie del modello *Westminster* nel corso della prima legislatura, si vedano T.E. FROSINI, *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001, p. 101 ss.; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 97 ss., nel quale si parla di "premierato ante litteram".

²⁴⁹ F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 62 s.; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008, p. 3; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., p. 5 s.

²⁵⁰ L. PRETI, *Il governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 93 ss. Inoltre, la maggior parte della dottrina dell'epoca riconosce, in un certo senso, la preminenza del Governo sul Parlamento nell'attività legislativa: a tal proposito, si vedano, ad esempio, A. TESAURO, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1952, p. 121 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957; *contra* M. RUINI, *Il parlamento e la sua riforma. La costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 160 ss.

²⁵¹ L'atteggiamento "assemblearistico" delle forze parlamentari ha trovato il culmine nella riforma dei regolamenti del 1971, difatti tali riforme hanno rappresentato, indubbiamente, un momento centrale per quanto concerne la consacrazione e codificazione a livello regolamentare dell'assetto tendente alla consociazione del sistema parlamentare emerso nel periodo precedente. Sul punto, si vedano, G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971 – 1991)*, in *Quad. cost.*, 2/1991, p. 225 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nella prassi parlamentare dell'età repubblicana*, in ID., *Partiti, maggioranza e opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 120 ss.

²⁵² L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.;

appartenenza, creando quella “direzione plurima dissociata”²⁵³ che ha caratterizzato gli esecuti negli anni della c.d. “centralità del Parlamento”²⁵⁴.

Pertanto, a partire da questo periodo il Governo non ha avuto altra scelta che ricorrere a strumenti alternativi per concorrere alla produzione di norme per attuare il proprio indirizzo politico, come il ricorso, sempre più eccessivo, alla decretazione d’urgenza²⁵⁵.

A partire dall’ottava Legislatura repubblicana incominciò un mutamento dei rapporti politico-istituzionali, che, fino a quel momento, avevano caratterizzato l’assetto delle relazioni tra maggioranza, Governo e opposizione²⁵⁶, determinando una nuova fase politico-istituzionale, in cui ci fu, in più momenti e senza un disegno veramente globale, un forte ripensamento dei regolamenti parlamentari del ’71, teso al perseguimento della “governabilità”²⁵⁷.

Tale processo di rafforzamento è stato ulteriormente incentivato dalla fine del primo sistema dei partiti all’inizio degli anni ’90 e al passaggio, con il referendum dell’aprile del 1993, ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Tuttavia, il passaggio a un sistema politico-istituzionale tendenzialmente maggioritario non ha portato con sé il riconoscimento formale di uno “statuto del Governo in Parlamento”, che comportasse maggiori poteri, in primo luogo, per il *premier*, tali da renderlo in grado di guidare la compagine governativa e la maggioranza parlamentare. Per contro, un radicale rafforzamento della posizione del Governo si è avuta percorrendo una strada alternativa al formale riconoscimento, in maniera indiretta e

²⁵³ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L’istituzione Governo, analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 49.

²⁵⁴ E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n.2/1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall’unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 393 ss. Inoltre è da sottolineare che in questo periodo si ebbe la prevalenza della legislazione approvata non nel *plenum* dell’Assemblea, ma nel contesto più distaccato e “riservato” delle Commissioni parlamentari, attraverso il procedimento c.d. “in sede legislativa” o “deliberante”. La percentuale di leggi approvate attraverso tale procedimento dalla seconda alla quinta legislatura varia tra il 76-77%; su tali dati si veda A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 31 e s. Tale tendenza è rimasta pressoché invariata per tutto il periodo in cui fu in vigore il sistema elettorale proporzionale, fino all’inizio della XI legislatura e alla crisi di quel sistema politico.

²⁵⁵ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo*, cit., p. 124 ss., secondo cui, il Governo riusciva in tal modo ad imporre una sorta di “programmazione eteronoma” alle Camere.

²⁵⁶ Tale mutamento è da addebitarsi principalmente al calo di consensi del partito comunista, alla crisi della “solidarietà nazionale” e alla formazione in Parlamento di gruppi parlamentari di opposizione non più legati ai vincoli “consociativi” che avevano dominato sino a quel momento. In tal senso, G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione*, cit., p. 250.

²⁵⁷ Su questa stagione di riforme regolamentari si vedano, in generale, D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 1/1991, Giuffrè, Milano, p. 139 ss.; V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni ’80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta”*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, 2008, p. 161 ss. Inoltre, il rafforzamento del ruolo del Governo avvenne anche attraverso l’approvazione di due decisive innovazioni legislative (la l. n. 400/1988 e la l. n. 362/1998) che «rafforzarono in misura significativa la funzione di guida del procedimento legislativo esercitata dal governo», così V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri*, quaderno 2010, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Jovene, Napoli, p. 13 ss.

implicita, attraverso il più generale rafforzamento della maggioranza parlamentare all'interno delle procedure inerenti l'*iter* legislativo²⁵⁸.

Allo stato attuale, si può dire che il Governo riesca ad essere, nei fatti, il vero *dominus* del potere normativo, sia con il ricorso all'attività normativa "propria", dei decreti legge e dei decreti legislativi (seppur questi mediati dalla delega legislativa del Parlamento), sia attraverso la legislazione ordinaria, con l'esercizio del potere d'iniziativa e di proposizione di emendamenti, che lo rendono il principale soggetto della legislazione anche "nel" Parlamento, spesso attraverso il ricorso a strumenti come la questione di fiducia e la formulazione di maxi emendamenti, che gli consentono di ottenere l'approvazione parlamentare della propria volontà legislativa²⁵⁹.

Prendendo come riferimento la XVII Legislatura, si può notare che le leggi d'iniziativa governativa abbiano superato di gran lunga quelle d'iniziativa parlamentare (283 su 379)²⁶⁰, e che, generalmente, le iniziative legislative del Governo riescano a concludere l'*iter* parlamentare in un tempo decisamente più breve delle altre, soprattutto se tali iniziative hanno il supporto dell'intera maggioranza di Governo²⁶¹.

3.2. *L'iniziativa legislativa governativa e la fase prelegislativa.*

La Costituzione repubblicana, in applicazione del generale principio democratico, cui è ispirato l'intero testo costituzionale, riconosce ad una pluralità di soggetti la titolarità

²⁵⁸ V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, cit., p. 16 ss. In particolar modo, tale rafforzamento ha comportato «l'affermazione di tutta una serie di precedenti e prassi parlamentari, avallate in senso alla Giunta per il regolamento delle Camere, favorevoli alle maggioranze di governo, le quali, in mancanza di strumenti costituzionali e regolamentari che consentissero loro di adottare decisioni rapide ed efficaci [...] hanno fatto ricorso ad un uso distorto degli strumenti a disposizione», così in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in www.federalismi.it, n. 22/2015, p. 11 ss. Per un bilancio della riforma dei regolamenti parlamentari della fine degli anni '90, che considera favorevoli per l'esecutivo tali innovazioni, anche se tramite un rafforzamento in generale della maggioranza parlamentare, si veda N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri*, quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, p. 125 ss.

²⁵⁹ Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *la legge parlamentare oggi, Osservatorio sulle fonti 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 70 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, quaderno 2010, cit., p. 81 ss.; P. AQUILANTI, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004, p. 59 ss.

²⁶⁰ Pertanto il 74,67% delle leggi approvate nell'ultima legislatura risulta essere di iniziativa governativa (tale dato comprende anche le leggi di conversione, che da sole rappresentano il 24% del totale delle leggi approvate, quelle di bilancio e di ratifica, che costituiscono parte rilevante della produzione normativa). Per i dati inerenti all'ultima legislatura si vedano le statistiche fornite dal Senato (www.senato.it). L'ammontare delle leggi d'iniziativa governativa è in assoluta continuità con le precedenti legislature, difatti dalla XIII alla XVI la percentuale di leggi d'iniziativa governativa è oscillato tra il 76-89%. Su tali dati, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 262.

²⁶¹ G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, p. 79 ss.

dell'iniziativa legislativa²⁶², operando una rilevante rottura rispetto all'esperienza statutaria, nella quale vi era un assetto dualistico di tale potere²⁶³. Tra questi, anche il Governo, è stato investito dall'art. 71 Cost. della titolarità del potere di iniziativa legislativa; tale attribuzione appare solo in parziale continuità con l'epoca liberale, in cui titolare del potere d'iniziativa, oltre a ciascuna delle due Camere, era formalmente il sovrano, che lo esercitava attraverso i "suoi" ministri²⁶⁴.

Preliminarmente, è da rilevare che l'esercizio di tale potere da parte dell'esecutivo è configurato come sostanzialmente libero, nel senso che non è stato posto nessun limite contenutistico all'iniziativa legislativa, potendo l'esecutivo proporre disegni di legge in tutte le materie ritenute opportune²⁶⁵. In alcuni casi, è addirittura la Costituzione a individuare il Governo come l'unico soggetto titolare del potere d'iniziativa. Per tali circostanze si è parlato di iniziativa governativa "obbligatoria" (o doverosa) e "riservata"²⁶⁶. Nella prima fattispecie rientrano, ad esempio, le ipotesi dei disegni di legge di bilancio o dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. In questi casi, accanto all'esclusività del potere, sussiste un obbligo in capo al Governo di presentare tali atti in determinati momenti della vita istituzionale. In altri casi, invece, la Costituzione, riserva soltanto la titolarità dell'iniziativa al Governo, senza che ad esse corrisponda un obbligo di presentazione²⁶⁷.

Nonostante la dottrina maggioritaria sia concorde nel sottolineare il principio della "pari ordinazione" e della "pari efficacia formale" delle diverse forme di iniziativa legislativa²⁶⁸, è indubbio che l'iniziativa governativa nelle effettive dinamiche della forma di governo parlamentare abbia acquistato, quantomeno politicamente, un peso specifico maggiore, rispetto alle altre fonti d'iniziativa, in considerazione del fatto che proprio la proposizione di disegni di legge sia lo strumento principale con cui il Governo può concorrere alla determinazione del proprio indirizzo politico e attuare il programma di Governo in virtù del quale ha ottenuto la fiducia delle Camere²⁶⁹.

L'unica differenziazione in cui si potrebbe ravvisare, seppur in maniera assai blanda, un riconoscimento formale della presunta prevalenza dell'iniziativa governativa, su un

²⁶² Oltre ad ogni componente delle assemblee parlamentari e al Governo, la Costituzione riconosce il potere d'iniziativa anche ad una frazione del corpo elettorale (art. 71, comma secondo, Cost.), al CNEL (art. 99, terzo comma, Cost.), a ciascun Consiglio regionale (art. 121, secondo comma, Cost.).

²⁶³ L'art. 10 dello Statuto Albertino attribuiva il potere di proporre le leggi "al Re ed a ciascuna delle due Camere".

²⁶⁴ R. ORRÙ, Art. 71, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1358.

²⁶⁵ È da sottolineare che l'assenza di qualsiasi limite al potere di iniziativa governativa, ha fatto sì che venisse riconosciuto al Governo anche il potere d'iniziativa legislativa costituzionale; in tal senso, S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, Vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 137, che riconosce come unico limite all'iniziativa del Governo in materia costituzionale l'ipotesi del Governo nominato ma che non ha ancora ottenuto la fiducia dalla Camera.

²⁶⁶ F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 87 ss.

²⁶⁷ Contrariamente a quanto ritenuto in passato, non è più ritenuta riservata al Governo l'iniziativa per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; sul punto, si veda R. ORRÙ, Art. 71, cit., p. 1365.

²⁶⁸ R. ORRÙ, Art. 71, cit., p. 1362 s.

²⁶⁹ F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 86 s.

piano prettamente procedurale, è contenuta nell'art. 51 c. 2° R.S., che prevede che nei casi in cui il Governo comunichi di voler presentare un disegno di legge su una materia in cui già ci sia un disegno di legge assegnato ad una Commissione, questa può sospendere la discussione fino alla presentazione del disegno di legge governativo, ma per un massimo di un mese²⁷⁰. Tuttavia, la discrezionalità della sospensione e la presenza di tale norma nel solo Regolamento del Senato, non fanno propendere per il riconoscimento di uno specifico *favor* per l'iniziativa governativa; tuttalpiù, la si può ritenere una norma di coordinamento dei lavori delle aule parlamentari con l'attività dell'esecutivo.

Prima di proseguire l'analisi del ruolo del Governo nel corso dell'*iter* di formazione delle leggi, bisogna considerare la particolare natura delle proposte d'iniziativa governativa. Difatti, si può ritenere che la presentazione di un disegno di legge governativo in una delle Camere si caratterizza dal fatto di essere contemporaneamente, da un lato, uno degli atti d'impulso del procedimento legislativo e, dall'altro, l'atto culminate del procedimento, tutto interno all'esecutivo, di predisposizione del disegno di legge. Invero, il procedimento endogovernativo di formazione dei disegni di legge si articola in una serie di atti e passaggi assai complessi, che prevedono il concorso di numerosi uffici governativi e amministrazioni diverse.

Innanzitutto l'impulso al procedimento spetta al ministro competente o allo stesso Presidente del Consiglio, che attraverso i propri uffici legislativi predispongono una bozza di articolato che inviano al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), cui spetta il ruolo di coordinare i vari uffici legislativi e garantire lo svolgimento di una adeguata istruttoria dell'iniziativa legislativa; inoltre, tale organo provvede ad ottenere le intese e i concerti necessari tra le varie amministrazioni interessate dalle materie oggetto dei provvedimenti²⁷¹.

L'istruttoria degli atti normativi del Governo si compone, generalmente, di quattro relazioni, che vanno predisposte, di norma, per tutti i disegni di legge governativi: la relazione illustrativa; la relazione tecnica²⁷²; l'analisi tecnico-normativa (ATN) e

²⁷⁰ Sul punto, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 262, nota n. 28; COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 221, il quale sottolinea anche l'esistenza in passato di una prassi analoga, ma non codificata, alla Camera.

²⁷¹ Sul ruolo centrale assunto dal DAGL nel procedimento di formazione di tutti gli atti riguardanti l'attività normativa dell'esecutivo, si veda P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 23 agosto 2017. In generale, sull'istruttoria governativa F. DAL CANTO, *Governo vs. parlamento? evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 10 ss.; N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 67 ss.

²⁷² Si tratta della relazione di quantificazione degli oneri del provvedimento e dell'individuazione delle coperture finanziarie, essa viene generalmente predisposta dall'amministrazione competente e deve ricevere la "bollinatura" da parte della Ragioneria generale dello Stato. Su tale procedimento, si veda E. D'ALTIERO, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. La rilevanza di tale documento si può cogliere anche dal fatto che è lo stesso Regolamento del Senato a prevedere che la mancanza della relazione tecnica per i disegni di legge d'iniziativa governativa (ma anche regionale, del CNEL e per gli schemi di decreti legislativi) che

l'analisi d'impatto sulla regolamentazione (AIR)²⁷³. Tali relazioni devono essere allegate all'articolato a pena di mancata iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri²⁷⁴, il c.d. "preconsiglio", che consiste nel momento culminante dell'istruttoria governativa. In tale riunione, che dovrebbe, di norma, avvenire almeno due giorni prima la riunione del Consiglio dei Ministri²⁷⁵, vengono "licenziati" i provvedimenti che possono essere inseriti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri²⁷⁶.

Una volta avvenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che spesso, nel caso di disaccordi, approva i provvedimenti "salvo intese", vi è un'ulteriore fase, prima della presentazione alle Camere dei disegni di legge. Difatti, è la stessa Costituzione che all'art. 87 c. 4° prevede, tra le competenze del Presidente della Repubblica, l'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. Questo compito del Capo dello Stato, considerato da alcuni un *unicum* nel panorama comparatistico e un "residuo storico" di epoca statutaria²⁷⁷, si sostanzierebbe, non tanto in una valutazione nel merito dell'atto, quanto, piuttosto, nella valutazione della sua legittimità, con la possibilità per il Presidente di rinviare il provvedimento per un ulteriore esame al Consiglio, nei casi, abbastanza improbabili, in cui vi si riscontrino vizi procedurali o evidenti vizi di legittimità costituzionale, tali da poter configurare, eventualmente, in caso di autorizzazione, la responsabilità penale del Capo dello Stato *ex art. 90 Cost.*²⁷⁸.

comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate sia causa ostativa all'assegnazione alla Commissione di merito (art. 76-bis R.S.).

²⁷³ Con il recente d.P.C.M. 169/2017 si è provveduto a modificare le regole inerenti all'AIR, soprattutto riguardo ai casi di esclusione ed esenzione dell'obbligo dell'AIR, riducendo l'obbligo di tale relazione solo a casi di maggiore impatto sociale ed economico; per una prima analisi, si veda M. CARLI, *rubrica "qualità della normazione"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018.

²⁷⁴ Art. 3, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, nonché "Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri", 26 febbraio 2009.

²⁷⁵ Art. 4 c. 1° Reg. interno del Consiglio dei Ministri.

²⁷⁶ In teoria, secondo l'art. 4 c. 2° del Regolamento nessun provvedimento può essere inserito all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non è passato per il preconsiglio, salvo i casi previsti dall'art. 5, comma 3°, e dall'art. 6 dello stesso Regolamento.

²⁷⁷ G.M. SALERNO, B. MALAIS, Art. 87, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1695 s.

²⁷⁸ G. GUIGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Giappichelli, Torino, 1991; A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 171 ss.; F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 127 ss., secondo cui l'elemento rilevante di tale controllo sta nel suo valore "pratico-politico", costituendo uno strumento con il quale il Presidente della Repubblica «è in grado di avere un quadro complessivo delle iniziative governative e può, pertanto, "consigliare il governo con efficacia"». In dottrina è stato sottolineato come il Governo potrebbe facilmente aggirare l'ostacolo dell'autorizzazione presidenziale, facendo presentare il disegno di legge ai propri parlamentari di maggioranza; così E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, p. 56. Per quanto riguarda l'inquadramento teorico dell'istituto la dottrina si è divisa tra chi ha sostenuto che esso consista in "una condizione di efficacia della delibera del consiglio" e chi lo ritiene "un presupposto di legittimità per l'esercizio del potere d'iniziativa", sul punto si veda R. ORRÙ, Art. 71, cit., p. 1362 s., in cui sono riportate le tesi

Il complesso *iter* endogovernativo, qui sommariamente descritto, si conclude con la presentazione, a carico del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al ministro ad esso preposto²⁷⁹, ad una delle Camere del progetto di legge, entro dieci giorni dal ricevimento dell'autorizzazione del Presidente della Repubblica.

In riferimento alla presentazione alle Camere, è da sottolineare che, in virtù della configurazione paritaria bicamerale del sistema parlamentare, non è presente nessuna prescrizione in merito alla scelta della Camera a cui presentare il disegno di legge. Pertanto, salvo i casi in cui si è creata la prassi per la quale per certi disegni di legge la presentazione avvenga ad anni alterni alla Camera e al Senato, come la legge annuale di bilancio, essa deve ritenersi una scelta del tutto libera, e spesso estremamente politica, dell'esecutivo²⁸⁰.

3.3. Il Governo e il tempo delle decisioni parlamentari.

Un campo d'indagine di sicuro rilievo per determinare il ruolo e la posizione del "Governo in Parlamento" e, in particolare, per soppesare la sua capacità di intervento e d'influenza in questa sede è certamente quello delle procedure di programmazione dei lavori parlamentari, che costituiscono, come è stato detto, «la cartina di tornasole del reale potere del Governo in parlamento»²⁸¹. Difatti, si può dire che tanto più il Governo riesce ad imporre il proprio programma legislativo, impegnando le Camere sui temi e sugli atti ritenuti da esso politicamente prioritari, più riesce ad avere un ruolo dominante "in" e "sul" Parlamento, per l'attuazione del proprio programma di Governo.

Per lungo tempo in Italia, l'esecutivo ha avuto uno scarsissimo ruolo d'intervento nella determinazione della programmazione dei lavori parlamentari. Le riforme regolamentari

opposte di E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane*, cit., p. 56 e di A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto Costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.*, Vol. IX, 1963, p. 636.

²⁷⁹ S. AIMI, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 18 ss.

²⁸⁰ S. AIMI, *op. loc. ult. cit.*; F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 204 ss., parla di «potere del governo costituzionalmente garantito, come tale assolutamente libero – almeno di norma – da vincoli che lo predeterminano»; G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 809 ss., il quale sottolinea come tale libertà costituisca un *favor* per il Governo, e per altri titolari d'iniziativa legislativa, rispetto all'iniziativa parlamentare, poiché i parlamentari possono presentare una proposta di legge soltanto nella camera di appartenenza.

²⁸¹ G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 830. In generale sulla programmazione dei lavori, si vedano, *ex plurimis*, N. LUPO, *Programmazione dei lavori*, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online*, 2014; G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, 57 ss.; G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 13 ss.; G. CASTIGLIA, *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 3 ss.

del 1971, che per la prima volta hanno istituzionalizzato il metodo della programmazione dei lavori attraverso la previsione di procedure parlamentari apposite, non riservarono al Governo alcun tipo di prerogativa e garanzia procedurale. Secondo le norme dell'epoca il Governo partecipava alle riunioni della Conferenza dei capigruppo, organo deputato alla determinazione del programma e del calendario dei lavori, ma si trattava di una presenza più formale che sostanziale, poiché non aveva nessuna possibilità d'intervento²⁸², rivestendo il ruolo di una sorta di "convitato di pietra"²⁸³. Inoltre, la previsione dell'unanimità come criterio di approvazione dei programmi e dei lavori rendeva il compromesso tra tutte le forze parlamentari necessario per la programmazione.

Anche a tale situazione di totale incapacità nella determinazione dell'oggetto dei lavori parlamentari, è dovuto il massiccio ricorso da parte del Governo a strumenti come i decreti legge o la questione di fiducia²⁸⁴. Difatti, essendo l'esame di tali atti da parte delle Camere un "atto dovuto", il Governo riusciva a imporre una programmazione dei lavori "eteronoma"²⁸⁵, rispetto a quella elaborata dalle Conferenze, obbligando le Camere ad esaminare atti non previsti nei propri programmi e calendari. Ciò comportava, da un lato, l'impossibilità per le Camere di rispettare il proprio ordine dei lavori, dall'altra, però, l'obbligo del Governo, se voleva veder convertiti in legge i proprio decreti legge, di "venire a patti" con i gruppi parlamentari, accettandone le, talvolta radicali, proposte di modifica²⁸⁶.

L'attuale configurazione delle norme sulla programmazione dei lavori, frutto di una serie di modifiche regolamentari stratificatesi nel tempo e che sono culminate con le novelle regolamentari del 1997 alla Camera e del 1999 al Senato²⁸⁷, ha reso il Governo "interlocutore necessario" di tale procedura. Difatti, oltre ad essere presente alle sedute,

²⁸² M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 235. Inoltre, è da notare che al Senato la presenza di un componente del Governo alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo fu prevista solo dal 1977.

²⁸³ A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RESTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di comunità, Milano, 1977, p. 92.

²⁸⁴ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo*, p. 124; A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, n. 2/2002, p. 256; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 359, che ritiene che il patologico ricorso alla decretazione d'urgenza sia «la naturale reazione della istituzione Governo alla totale assenza di garanzie sui tempi di decisione in parlamento».

²⁸⁵ C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo addio*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1991, p. 300. In generale, i decreti legge vengono a assumere il ruolo di "disegno di legge governativo rafforzato", secondo la nota formula di A. PREDIERI, *Il governo co-legislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, p. XX.

²⁸⁶ V. LIPPOLIS, *op. loc. ult. cit.*

²⁸⁷ Per la ricostruzione delle varie modifiche, si vedano M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 225 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 168 ss.

generalmente, attraverso il Ministro per i rapporti col Parlamento²⁸⁸, sia al Senato che alla Camera gli viene riconosciuta la possibilità di far pervenire preventivamente le proprie indicazioni in merito alla determinazione della programmazione sia al Presidente d'Assemblea che ai Presidenti dei Gruppi²⁸⁹.

L'interpretazione letterale delle norme riguardanti il potere d'iniziativa nella determinazione della programmazione, pur nella generale ambiguità del testo regolamentare, farebbe propendere per un riconoscimento al Governo di un ruolo rinforzato, in quanto le indicazioni dell'esecutivo sembrerebbero dover assumere una funzione di "testo base" per le eventuali, e successive, proposte di modifica e integrazione da parte dei Gruppi²⁹⁰.

Tuttavia, se può essere riconosciuta una preminenza al Governo nella predisposizione delle proposte di programma e calendario, le modalità previste per l'approvazione dei due atti della programmazione limitano ancora molto le prerogative governative. Infatti, alla Camera per l'approvazione del programma e del calendario è necessario il consenso dei Presidenti dei Gruppi che rappresentino almeno i tre quarti dei componenti. Pertanto, nonostante il dato sicuramente significativo del superamento del principio dell'unanimità, prevista dal Regolamento del '71, che, invece, ancora persiste al Senato²⁹¹, il Regolamento di Montecitorio continua a prevedere, in virtù del *quorum* particolarmente elevato, modalità che di fatto spingono verso un tendenziale accordo tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare e le altre forze politiche.

In entrambi i regolamenti, in caso di mancato accordo in seno alla Conferenza, è riconosciuto un ruolo di particolare incidenza ai Presidenti d'Assemblea, che diventano di fatto i "garanti/maieuti"²⁹² della programmazione, seppur in via sussidiaria rispetto all'accordo delle forze politiche. Tuttavia, se questo è sicuramente vero alla Camera, al Senato, invece, la possibilità, prevista dal Regolamento, che l'Assemblea si esprima con votazione a maggioranza nel caso di proposte di modificazione allo "schema dei lavori" elaborato dal Presidente, in caso di mancanza dell'unanimità in Conferenza, conferisce,

²⁸⁸ L'Art. 13 c. 1° prevede, oltre alla possibilità per il Governo di convocare la Conferenza, che esso sia «sempre informato dal Presidente del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante», che di solito è il Ministro o il sottosegretario per i rapporti col Parlamento.

²⁸⁹ Artt. 23 e 24 R.C. ai sensi dei quali «Il Governo comunica al Presidente della Camera e ai presidenti dei Gruppi le proprie indicazioni, in ordine di priorità, almeno due giorni prima della riunione della Conferenza», che si riducono a 24 ore nel caso del programma, tuttavia tale termine è da ritenersi di natura ordinatoria, e pertanto, raramente rispettato, M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 239, e Artt. da 53 a 55 R.S. secondo cui «Il programma è redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo». Sul procedimento endogovernativo di individuazione delle priorità governative, si veda S. AIMI, *Il Governo in Parlamento*, cit., p. 13 ss.

²⁹⁰ Di questo avviso, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera*, cit., p. 31, il quale, tuttavia, riconosce gli ampi margini di ambiguità lasciati dal testo regolamentare, che consentirebbero alternative ipotesi interpretative.

²⁹¹ Artt. 53 co. 4° e 55 co. 3° R.S.

²⁹² G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 222.

di fatto, al Governo, tramite la sua maggioranza, un discreto potere sulla concreta determinazione dei lavori parlamentari²⁹³.

Perciò, pur se attualmente al Governo non viene riconosciuto nessun particolare *favor* in sede di programmazione, esso riesce a intervenire sulla definizione della programmazione anche attraverso il ruolo dei Presidenti, che possono concorrere alla determinazione del programma in luogo delle forze politiche²⁹⁴.

Tuttavia, è da rilevare che il Governo riesce ad aumentare la propria signoria sulla programmazione dei lavori solo se le sue priorità coincidono con quelle della maggioranza parlamentare²⁹⁵. Tale considerazione appare ancor più veritiera se si considera che raramente in sede di Conferenza si procede ad effettive votazioni, in aderenza al dato regolamentare; più spesso, la bozza viene predisposta dallo stesso Presidente in base alle indicazioni del Governo e dei Gruppi e si ritiene approvato se non ci sono contestazioni²⁹⁶.

Il tema dell'intervento del Governo nella programmazione, si potrebbe porre anche riguardo all'ordine dei lavori delle Commissioni permanenti; tuttavia, con il ridursi dell'attività in sede deliberante o legislativa, molto utilizzata, come si è visto, negli anni della centralità del Parlamento, in cui era riconosciuta una certa autonomia a tali organi nel determinare l'agenda dei propri lavori, la programmazione delle Commissioni è divenuta eminentemente funzionale e subordinata all'attività dell'Aula²⁹⁷. A tal proposito si è parlato di "*vis attractiva*" della programmazione dell'Assemblea rispetto a quelle dei collegi minori²⁹⁸. Pertanto, è da rilevare che la prevalenza dell'Assemblea sulle Commissioni, ha aumentato esponenzialmente la capacità del Governo di influenzare l'organizzazione dei lavori, non dovendo più tenere sotto stretto controllo

²⁹³ Art. 54 R.S.

²⁹⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 172. Inoltre, S. CECCANTI, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione nella programmazione dei lavori parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 49 ss., definisce il potere del Presidenti di incidere sulla programmazione «un *unicum* comparato, che spinge qualsiasi maggioranza, anche quella più "buonista", a tenersi strette necessariamente entrambe le cariche».

²⁹⁵ G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova*, cit., p. 207, per il quale «per vedere attuato il proprio programma l'esecutivo [dovrebbe] dimostrare di essere davvero un "Governo-in-Parlamento", capace di conquistare sul campo l'effettivo sostegno di tutte le componenti politiche della maggioranza rappresentate in Assemblea».

²⁹⁶ A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 271 s.

²⁹⁷ G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori*, cit., p. 55 s. Oltre alla generica affermazione di principio per la quale le Commissioni esaminano prioritariamente gli atti ricompresi nel programma e nel calendario dell'Assemblea (Art. 25 c. 2°, R.C. e Art. 29 c. 2° R.S.), entrambi i regolamenti prevedono diffusamente strumenti per rendere effettiva la funzionale al lavoro svolto in Assemblea, l'organizzazione dei lavori delle Commissioni; ad esempio, alla Camera, se il calendario prevede l'inizio della discussione di un progetto di legge, la Commissione di merito può applicare il contingentamento e, comunque, una volta scaduto il tempo, viene messo in votazione il mandato al relatore di riferire all'Assemblea, con il testo così come modificato dagli emendamenti approvati fino a quel momento, mentre al Senato, non potendosi applicare il contingentamento ai lavori delle Commissioni è frequente che si vada in Assemblea "senza relatore", ovvero col testo originario del progetto di legge. Sul punto, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 181.

²⁹⁸ Così S. BOSCAINI, *La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari: osservazioni sull'esperienza del Senato nella XV legislatura*, in www.amministrazioneincammino.it, 2010, p. 5.

tutte le ventotto Commissioni, le svariate giunte e gli altri organi presenti nei due rami del Parlamento. Inoltre, una prassi consolidata, assicura il riconoscimento della priorità nell'esame in Commissione, oltre che a quelli approvati dall'altro ramo del Parlamento, ai disegni di legge governativi²⁹⁹.

Un istituto centrale all'interno delle previsioni in materia di organizzazione dei tempi della discussione è, senz'altro, il c.d. "contingentamento dei tempi", che consiste «nella determinazione del tempo complessivo da dedicare a un certo argomento e nella sua ripartizione tra i diversi gruppi parlamentari, oltre che tra gli altri soggetti e le altre operazioni che comunque risultino *time consuming*»³⁰⁰. Il contingentamento costituisce, pertanto, uno strumento nella mani della maggioranza parlamentare, e per suo tramite, del Governo, per vedere attuato il proprio programma legislativo.

Tuttavia, bisogna considerare che vi sono vistose divergenze tra le regole sul contingentamento delle due Camere, fra cui, quella storicamente più rilevante è stata l'impossibilità alla Camera di contingentamento per i disegni di legge di conversione di decreti legge³⁰¹, con l'impossibilità di adoperare, così come previsto al Senato (*ex art. 78 c. 5° R.S.*), la c.d. "ghigliottina", ovvero la fissazione perentoria della data di conclusione del procedimento. Invero, dopo che negli anni vari Presidenti della Camera avevano paventato il suo utilizzo, la ghigliottina è stata utilizzata per la prima volta anche alla Camera per la procedura di conversione del decreto legge c.d. "*Imu-Bankitalia*"³⁰².

Infine, in tema di tempi delle procedure parlamentari, è da rilevare che è la Costituzione stessa, all'art. 72 c. 2°, a prevedere l'ipotesi che i regolamenti parlamentari disciplinino "procedimenti abbreviati" per i disegni di legge che si considerano "urgenti".

Di conseguenza, i testi regolamentari di Camera e Senato, in applicazione del testo costituzionale, prevedono la possibilità di dichiarare l'urgenza per determinati provvedimenti. Alla Camera il Regolamento prevede l'ipotesi, per la verità poco utilizzata³⁰³, che il Governo (ma tale facoltà è riconosciuta anche ad altri soggetti) chieda alla Conferenza dei Capigruppo che sia dichiarata l'urgenza³⁰⁴ e, in caso di rifiuto, è la stessa Assemblea a potersi esprimere sulla dichiarazione, questa volta a maggioranza semplice. L'effetto della dichiarazione d'urgenza è la riduzione della metà

²⁹⁹ M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 241.

³⁰⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 177. In generale, sul contingentamento, N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 605 ss.; 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*, cit., p. 239 ss.

³⁰¹ Tale divieto è posto dall'Art. 154 c. 1° R.C., che, tuttavia, afferma che esso sia "in via transitoria".

³⁰² Si veda il resoconto stenografico della seduta del 29 gennaio 2014, n. 162; su tale vicenda S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in www.forumcostituzionale.it, n. 6/2014.

³⁰³ G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., p. 75 s.

³⁰⁴ Art. 69 R.C. La richiesta deve essere approvata con il *quorum* previsto dall'art. 23 c. 6° R.C.

dei tempi minimi dell'istruttoria, che, di norma, ammontato a due mesi³⁰⁵; tuttavia, la scarsa incisività della norma è dovuta anche alla possibilità di derogare al termine ordinario, qualora l'esame in Commissione si sia già concluso³⁰⁶.

Al Senato, invece, la dichiarazione d'urgenza, recentemente modificata, non può essere richiesta dal Governo, ma soltanto da un decimo dei componenti dell'Assemblea³⁰⁷, e se approvata dall'Assemblea con la maggioranza semplice determina l'iscrizione *de plano* nel programma dei lavori, «in modo da assicurare il rispetto del termine fissato»³⁰⁸.

Da quanto sin qui esposto, appare evidente che, nonostante il ruolo del Governo nella determinazione dei lavori non sia più quella di un mero “convitato di pietra”, in balia delle decisioni prese dalle forze parlamentari, ad oggi, la disciplina regolamentare non garantisce formalmente un ruolo assoluto al Governo nella programmazione, con la riserva di spazi “propri”. Tuttavia, è innegabile che il Governo, soprattutto se agisce in sinergia con la propria maggioranza parlamentare³⁰⁹, può avere un peso determinante nella fissazione dell'agenda parlamentare, riuscendo a condurre in porto l'approvazione dei propri disegni di legge, in tempi, tutto sommato, abbastanza rapidi³¹⁰. In aggiunta, tale capacità viene aumentata esponenzialmente, se il Governo, tramite il Ministro per i rapporti col Parlamento, riesce a coordinare efficacemente i lavori delle Commissioni con l'Aula, facendo in modo che i lavori nei collegi minori si concentrino sui provvedimenti per i quali è stato fissato l'esame in Assemblea³¹¹.

3.4. Il ruolo del Governo nell'iter legislativo: i favor procedurali, l'istruttoria legislativa e la presentazione degli emendamenti.

³⁰⁵ Art. 81 R.C.

³⁰⁶ G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., p. 73, riporta la prassi di iscrivere comunque i provvedimenti in Assemblea con la clausola “ove concluso dalla Commissione”, con l'effetto di sollecitare la conclusione dei lavori da parte della Commissione di merito.

³⁰⁷ Nella disciplina precedente essa poteva essere chiesta dal Governo solo per i disegni di legge di cui era proponente. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 484 e, in generale, p. 506 ss.

³⁰⁸ Art. 77 R.S.; sul punto, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2018, p. 34 s.

³⁰⁹ A tal proposito, parla di potere che il Governo esercita “in condominio” con i Gruppi parlamentari A. MORRONE, *Quale forma di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, p. 449 ss.

³¹⁰ G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., p. 79 ss. secondo cui «il Governo e la sua maggioranza, nell'attuale quadro di regole della programmazione [...] sono perfettamente in grado di portare all'approvazione delle due Camere progetti di legge diversi dai decreti-legge in tempi assolutamente ragionevoli, a condizione che vi siano le necessarie condizioni politiche per approvarli [...]».

³¹¹ M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 259 ss.; S. AIMI, *op. loc. ult. cit.*

Nel concreto svolgimento dell'*iter* legislativo i regolamenti parlamentari riconoscono diffusamente alcune prerogative al Governo, che tuttavia, da sole, non ne fanno, quantomeno formalmente, il *dominus* indiscusso del procedimento di formazione delle leggi. Proprio per questa ragione, col tempo, l'esecutivo è riuscito, oltre che attraverso il ripetuto ricorso a strumenti di normazione alternativi, come la normazione delegata o d'urgenza³¹², con determinate interpretazioni dei regolamenti parlamentari e prassi non sempre in armonia, se non in palese contrasto, col dettato costituzionale³¹³, a rafforzare di fatto enormemente i propri poteri di intervento nel procedimento legislativo, motivando tale atteggiamento con l'intento di contrastare l'ostruzionismo delle opposizioni, ma spesso, comprimendo radicalmente i momenti di confronto e dibattito parlamentare.

In primo luogo, è la stessa Costituzione a riconoscere un potere interdittivo in merito alla scelta della "sede" in cui la Commissione di merito esaminerà qualsiasi disegno di legge. Difatti, ai sensi dell'art. 72, terzo comma, Cost.³¹⁴, il Governo può in qualsiasi momento, fino all'approvazione finale del testo, chiedere che si passi dall'esame in sede c.d. legislativa (o deliberante, al Senato) a quello in sede referente; al Senato ciò vale anche per l'esame in sede redigente³¹⁵. Perciò, generalmente, l'assegnazione di un disegno di legge ad una Commissione e la scelta della sede in cui esaminarlo sono precedute da un parere del Governo³¹⁶. Inoltre, alla Camera, la proposta presidenziale di assegnazione ad una Commissione in sede legislativa di un disegno di legge si deve ritenere automaticamente ritirata se il Governo vi si oppone³¹⁷.

È da sottolineare che quando si faceva gran uso dei procedimenti legislativi decentrati, tali poteri si sostanziano in un forte potere "ricattatorio" del Governo che, minacciando il trasferimento alla sede redigente, poteva ottenere qualcosa a suo favore nella contrattazione del contenuto dei provvedimenti³¹⁸. Tuttavia, l'attuale scarso utilizzo di tali procedimenti è anche in gran parte dovuto alla preferenza dell'esecutivo per l'Aula, in cui può meglio controllare la propria maggioranza e utilizzare strumenti, non utilizzabili in Commissione, come la questione di fiducia³¹⁹, per orientare e dirigere l'*iter* parlamentare.

³¹² Sul punto, si rinvia, *ex plurimis*, a G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, cit., p. 70 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 81 ss.

³¹³ Si pensi, ad esempio, al ricorso, ormai fortunatamente non più molto frequente, della presentazione di un maxiemendamento sul quale viene posta contestualmente la questione fiducia, che appare stridente con l'obbligo di approvazione "articolo per articolo e con votazione finale" previsto dall'art. 72, primo comma, Cost.

³¹⁴ Ripreso da entrambi i testi regolamentari: art. 92 c. 4° R.C.; art. 35 c. 2° R.S.

³¹⁵ Art. 92 c. 3° R.S.

³¹⁶ F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 207 ss.

³¹⁷ Art. 92 c. 1° R.C. Analoghi poteri, sono riconosciuti al Governo in caso di trasferimento dalla sede referente a quella deliberante (art. 92 c. 6° R.C.; art. 37 c. 1° R.S.).

³¹⁸ G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 816 s.

³¹⁹ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 119.

Anche nella fase dell'istruttoria legislativa, interlocutore necessario è il Governo³²⁰, al quale si rivolgono le Commissioni per l'integrazione documentale dell'istruttoria³²¹; ad esso, possono richiedere la relazione tecnica per i disegni di legge d'iniziativa parlamentare che comportino maggiori oneri o riduzione d'entrate³²², così come i dati e gli altri elementi informativi necessari per espletare l'attività istruttoria³²³. Difatti, è proprio l'esecutivo a detenere il monopolio di tali informazioni necessarie all'espletamento dell'esame in Commissione dei provvedimenti. Tale ruolo, rafforza di gran lungo la posizione del Governo, che può influenzare i lavori parlamentari, sia nella predisposizione dei contenuti di tali atti, sia proceduralmente, rallentando o velocizzando alcuni procedimenti³²⁴.

Una fase centrale per quanto riguarda il ruolo svolto dal Governo in Parlamento consiste in quella di presentazione delle proposte di modifica o integrazione dei provvedimenti in discussione. Il Governo, in quanto titolare del potere d'iniziativa legislativa, è parimenti titolare del diritto di proporre emendamenti³²⁵, indipendentemente dal fatto che sia stato o meno titolare della corrispondente iniziativa legislativa, e a tale facoltà non vengono posti particolari limiti, ma, anzi, ad esso vengono riconosciuti, come si vedrà, alcuni *favor*, che rendono particolarmente incisiva l'attività emendativa governativa.

In particolare, spetta al Ministro per i rapporti col Parlamento il compito di coordinare e autorizzare (talvolta, anche presentandole egli stesso) le proposte di emendamento a nome del Governo. Le proposte emendative di origine governativa sottostanno ad un *iter* procedimentale preventivo alla presentazione alle Camere, solo in parte analogo a quello necessario per i disegni di legge governativi. Difatti, non sono deliberati dal Consiglio dei Ministri e la loro presentazione alle Camere non deve essere autorizzata dal Capo dello Stato, tuttavia, devono essere accompagnati dalle relazioni a corredo degli atti normativi³²⁶.

Per quanto riguarda il riconoscimento di un ruolo sovraordinato al Governo, è da rilevare che esso è destinatario della stessa prerogativa riconosciuta alla Commissione di merito (che la esercita, alla Camera, tramite il comitato dei nove, al Senato, tramite il

³²⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 225, secondo cui «è, infatti, il Governo, in quanto portatore dell'indirizzo politico-legislativo e, al tempo stesso, in quanto organo che sarà chiamato ad attuare le norme in via di approvazione, il soggetto maggiormente in grado di fornire informazioni a priori circa la fattibilità dell'intervento legislativo».

³²¹ S. BOSCAINI, *La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 10 ss.

³²² Art. 76-bis R.S.; art. 79 c. 5° R.C. Su tale procedimento, S. BOSCAINI, *op. loc. ult. cit.*

³²³ Art. 79 R.C.; artt. 46 ss. R.S.

³²⁴ Per tale ragione i regolamenti prevedono strumenti per superare gli atteggiamenti dilatatori del Governo. Si veda, ad esempio, l'art. 79 c. 6° e 7° R.C.

³²⁵ Sulla corrispondenza tra il potere emendativo e il potere di iniziativa legislativa, cui parte della dottrina fa riferimento, si vedano, in generale, L. PALADIN, *Emendamento*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VI, UTET, Torino, 1960, p. 510 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 757 ss.

³²⁶ Sul procedimento endogovernativo di formazione degli emendamenti e i suoi aspetti critici, O. CARAMASCHI, *La presentazione di emendamenti "governativi"*, in www.amministrazioneincammino.it, 22 giugno 2017.

relatore)³²⁷, in virtù della quale non si applicano le condizioni e i termini stabiliti a carico degli altri soggetti per la presentazione delle proposte emendative³²⁸. Pertanto, il Governo può presentare emendamenti in qualsiasi momento, fino a che non sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento a cui essi si riferiscono. Inoltre, il Governo esprime, insieme al relatore del provvedimento, un parere su tutti gli emendamenti prima che siano posti in votazione³²⁹; ciò gli consente di influenzare in maniera molto pervasiva l'attività di approvazione e modifica dei testi legislativi, poiché in tal modo fa conoscere apertamente, in primo luogo alla propria maggioranza, ma in generale a tutta l'aula parlamentare, la propria posizione sugli emendamenti presentati³³⁰.

Tali prerogative non sono state sufficienti ad evitare che il Governo nel procedimento legislativo ricorresse all'utilizzo (o, se si vuole, all'abuso) di determinati strumenti procedurali, tesi al contrasto delle misure ostruzionistiche messe in atto dalle forze di opposizione, per ridurre il tempo delle procedure parlamentari e ricompattare la propria maggioranza parlamentare, sulla quale, necessariamente, il Governo deve fare affidamento per vedere i propri provvedimenti approvati.

Tra questi strumenti, sicuramente i più rilevanti sono, com'è noto, la questione di fiducia e i c.d. maxiemendamenti, utilizzati sia singolarmente, sia, come di frequente, congiuntamente.

Preliminarmente, bisogna considerare che tali prassi sono state criticate aspramente dalla dottrina, in quanto determinerebbero uno stravolgimento delle norme sul procedimento legislativo di assai dubbia compatibilità con il dettato costituzionale³³¹.

Tuttavia, mentre il Governo ha continuato a utilizzare lo strumento della questione di fiducia, soprattutto "in senso tecnico"³³², come strumento prettamente anti-ostruzionistico per limitare il tempo delle procedure parlamentari³³³, la prassi attuale sulla proposizione dei maxiemendamenti governativi e la posizione della questione di fiducia sui medesimi è abbastanza mutata negli ultimi anni. In particolare, alla Camera non viene approvato un maxiemendamento "fiduciato" dal 2011³³⁴.

³²⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 230 s.

³²⁸ Art. 86 c. 5° R.C.; art. 100 c. 6° R.S.

³²⁹ Art. 86 c. 6° R.C.; art. 100 c. 9° R.S.

³³⁰ G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 830 s., per il quale «il parere del governo è sempre un momento di grande rilevanza della "cucina" del testo legislativo».

³³¹ Per tutti, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 41 ss.

³³² Su tale accezione, anche criticamente, F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 233 s.

³³³ Nel corso della XVII Legislatura è stata posta la questione di fiducia su 56 disegni di legge al Senato e su 44 alla Camera (per tali dati: www.senato.it).

³³⁴ L'ultimo alla Camera è stato quello approvato l'11 giugno 2011, nel corso che avviene nella conversione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70. Su tale vicenda, V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, cit., p. 113.

Tradizionalmente, il maxiemendamento veniva utilizzato soprattutto per la procedura di conversione dei decreti legge, in cui si presentava, durante la discussione in Assemblea, un testo unitario nel quale il Governo inseriva o le proprie modifiche alle disposizioni approvate in Commissione o disposizioni del tutto nuove rispetto al testo discusso, sul quale, successivamente, poneva questione di fiducia, annullando qualsiasi tentativo di ostruzionismo, ricompattando la propria maggioranza sul voto fiduciario e rendendo impossibile emendare ulteriormente il testo in sede parlamentare³³⁵.

Come si è detto, alla Camera l'utilizzo dei maxiemendamenti, ha ceduto il passo alla prassi per cui il Governo pone la questione di fiducia, non più su un maxiemendamento da lui presentato, travolgendo tutto il lavoro fatto in Commissione, ma, piuttosto, sul testo così come uscito dall'esame della Commissione di merito³³⁶. Tale prassi si è potuta affermare alla Camera soprattutto per le leggi di conversione dei decreti legge, poiché le Commissioni nel procedimento di conversione, presentano un proprio testo all'Assemblea, contenente le modifiche apportate dall'approvazione degli emendamenti in Commissione. Al contrario, al Senato, è ancora presente la prassi dei maxiemendamenti nel procedimento di conversione, poiché gli emendamenti al provvedimento approvati in Commissione devono essere presentati separatamente dal testo originario all'Assemblea, come emendamenti³³⁷.

Tuttavia anche a palazzo Madama è invalsa una prassi "limitativa" per l'utilizzo di tale strumento, prevedendo la proposizione di maxiemendamenti c.d. "conservativi"³³⁸, ovvero che recepiscono esclusivamente le modifiche apportate in Commissione, senza ulteriori modifiche volute dal Governo ma non sottoposte all'esame della Commissione di merito.

Inoltre se alla Camera, la Presidenza, da sempre, ha operato un vaglio abbastanza pregnante sull'ammissibilità dei maxiemendamenti governativi³³⁹, al Senato, prima delle ultime riforme regolamentari ciò non era possibile, anche perché era invalsa la prassi della contestuale posizione della questione di fiducia e della presentazione del maxiemendamento su cui porla³⁴⁰. Il nuovo art. 161 c. 3°-ter R.S. prevede che il Governo sottoponga al vaglio della Presidenza i testi sui quali intende porre la questione

³³⁵ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, p. 807 ss.

³³⁶ D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della xv e xvi legislatura*, in *Rivista AIC*, n.3/2013; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 103 ss.

³³⁷ Art. 78 c. 6° R.S.

³³⁸ Per tale terminologia, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 808.

³³⁹ È da notare che proprio attraverso il vaglio della Presidenza alla Camera si è riuscito ad affermare il principio di conformità del testo del maxiemendamento al testo analizzato in Commissione integrato dagli emendamenti presentati dal Governo in Commissione spesso chiedendone lo "spacchettamento" in vari maxiemendamenti.

³⁴⁰ «Pongo la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento che mi accingo a presentare» erano, tendenzialmente, le parole che il Ministro per i rapporti col Parlamento, utilizzava per porre la questione di fiducia contestualmente alla presentazione di un (maxi-)emendamento, impedendo così, qualsiasi vaglio di ammissibilità. Sul punto, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 55.

di fiducia, eliminando una delle più vistose differenze tra i due Regolamenti parlamentari in merito ai procedimenti fiduciari³⁴¹.

È da sottolineare che tali prassi, sviluppatesi, come si è detto, soprattutto per le leggi di conversione, riconoscono un peso rilevante, e sicuramente inedito, alle Commissioni, che diventano la “fucina” principale del testo del provvedimento, relegando l’Assemblea, a seguito della presentazione del maxiemendamento “conservativo” e della questione di fiducia sullo stesso, a mero luogo di ratifica del testo; pertanto, si è parlato di un procedimento nei fatti “redigente”³⁴².

In conclusione, le procedure ora descritte in merito alle nuove prassi riguardanti i maxiemendamenti, fanno apparire come il ruolo del Governo in Parlamento sia ancora di forte interlocuzione con le forze parlamentari, in particolare di maggioranza, dovendo, nel caso di specie, confrontarsi in Commissione, specialmente per atti politicamente molto rilevanti, come le leggi di conversione e la manovra di bilancio – sui quali, anche, classicamente si ricorre ai maxiemendamenti “fiduciati” –, concordando in concreto le modifiche ai provvedimenti in discussione.

3.5. L’Ipotesi di una “corsia preferenziale”: dal “voto a data certa” alle possibili modifiche regolamentari.

Vista l’attuale configurazione della posizione del Governo in Parlamento, che si potrebbe riassumere affermando che esso abbia molta forza, ma scarsamente regolata, parte della dottrina è concorde nel ritenere che gli abusi perpetrati dal Governo nelle procedure parlamentari siano la conseguenza del mancato riconoscimento di un procedimento parlamentare speciale, che garantisca per i provvedimenti che esso ritenga necessari per l’attuazione del proprio indirizzo politico, anche in considerazione del lungo *iter* endogovernativo di formazione³⁴³, un procedimento dai tempi brevi e soprattutto certi³⁴⁴.

Difatti, nel dibattito scientifico è diffusa l’idea che l’abuso della decretazione d’urgenza e l’eccessiva compressione dei procedimenti parlamentari siano la conseguenza proprio della mancanza di uno strumento di tal genere nella “cassetta degli attrezzi” del “Governo in Parlamento” e che solo la previsione di una “corsia preferenziale” nell’*iter*

³⁴¹ Sul punto, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 53 ss.

³⁴² D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e XVI legislatura*, cit., p. 10 ss.; V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 114.

³⁴³ N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea*, cit., p. 145 s.

³⁴⁴ Fra i tanti, V. LIPPOLIS, *La “corsia preferenziale”: ipotesi di applicazione*, in *Dir. soc.*, n. 4/1982, p. 760 ss.; R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, cit., p. 95 ss.; S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, p. 779 s.

legislativo per alcuni rilevanti provvedimenti del Governo possa mettere fine alle distorsioni del procedimento legislativo perpetrate³⁴⁵.

Preliminarmente, è da constatare che, da un punto di vista meramente logico, tale necessità sarebbe l'inevitabile conseguenza dell'intrinseca maggiore rilevanza politica dei disegni di legge governativi, derivante dal fatto che essi sono necessari alla realizzazione del programma di Governo in base al quale le Camere hanno accordato la fiducia al Governo in carica. Pertanto, si potrebbe dire che l'approvazione di disegni di legge d'iniziativa governativa prioritariamente rispetto agli altri altro non sarebbe che una modalità fisiologica di estrinsecazione del rapporto fiduciario³⁴⁶.

L'ipotesi della configurazione di un procedimento di tal genere troverebbe la sua legittimazione costituzionale nel comma secondo dell'art. 72 Cost., che, come si è visto, prevede la possibilità di individuare procedimenti parlamentari abbreviati per i provvedimenti ritenuti urgenti. Tra questi, pertanto, rientrerebbe eventualmente anche la corsia preferenziale del Governo, nei casi in cui si ritenga necessario un rapido esame parlamentare³⁴⁷.

Anche in occasione dei tentativi di riforma costituzionale si è cercato di introdurre meccanismi volti ad accelerare l'iter dei procedimenti legislativi per alcuni provvedimenti dell'esecutivo³⁴⁸. Da ultimo, la riforma costituzionale sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016 e respinta, prevedeva, al nuovo art. 72, comma settimo, Cost., la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera di deliberare entro cinque giorni dalla richiesta una dichiarazione di "priorità" per un progetto di legge essenziale per l'attuazione del programma di Governo, con l'iscrizione all'ordine del giorno e sottoposto alla deliberazione definitiva della Camera entro settanta giorni³⁴⁹.

In realtà, è generalmente riconosciuto che non sarebbe necessaria l'introduzione in Costituzione di un procedimento del genere, già contemplando la stessa un rinvio ai regolamenti parlamentari per la previsione di procedimenti abbreviati³⁵⁰.

³⁴⁵ V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del 5° seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, p. 41 ss.

³⁴⁶ V. LIPPOLIS, *La "corsia preferenziale"*, cit., p. 760 ss.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Per i vari strumenti previsti in progetti di riforma costituzionale precedenti alla riforma del 2016, si veda N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 108 e la bibliografia ivi citata.

³⁴⁹ R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in www.federalismi.it, n. 1/2017; criticamente, T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in www.federalismi.it, n. 5/2016; L. CIAURRO, *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, cit., p. 191 s.

³⁵⁰ V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, n.1/2009, p. 117 s.; L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, cit., p. 33 s.

Difatti, già da tempo si dibatte sulla possibile introduzione nei regolamenti di uno strumento attivabile su richiesta dell'esecutivo, che consenta maggiori facilitazioni procedurali o riduzioni temporali per i provvedimenti in discussione ritenuti fondamentali per l'attuazione del programma di Governo³⁵¹.

In generale, le proposte che di volta in volta sono state fatte prendono in considerazione diversi strumenti, tutti volti ad accelerare il procedimento legislativo in favore dei provvedimenti del Governo. Ad esempio, si è proposto una riserva per il Governo di una quota temporale nella programmazione dei lavori, che però, come si è visto, avrebbe uno scarso rilievo nella pratica, potendo, già nei fatti, il Governo controllare, se appoggiato dalla propria maggioranza, gran parte della programmazione dei lavori; oppure la limitazione di alcune fasi procedimentali, come la discussione generale e la discussione degli articoli³⁵² o l'individuazione della data entro la quale discutere il provvedimento (il c.d. "voto a data certa"); oppure, infine, il c.d. "voto bloccato" (o anticipato), che nei fatti consiste in quanto grossomodo accade con l'apposizione della questione di fiducia³⁵³.

In realtà, nel Regolamento della Camera è già presente uno strumento riconducibile al "voto a data certa", ma applicabile solamente ai disegni di legge collegati alla manovra di bilancio. Difatti, l'art. 123 c. 2° R.C. prevede per tali progetti di legge che il Governo possa chiedere che la Camera si esprima entro un determinato termine; su tale richiesta si esprime all'unanimità la Conferenza dei Capigruppo e, in via sussidiaria, il Presidente. Tuttavia, è da rilevare che tale strumento ha avuto scarso utilizzo, sia perché per i disegni di legge "collegati" vi è anche un regime per la presentazione degli emendamenti più stringente, e quindi, già di per sé favorevole al Governo, sia anche per la mancanza di uno strumento analogo nel Regolamento del Senato³⁵⁴. Pertanto, una delle proposte avanzate è stata quella di estendere la possibilità di tale richiesta alla generalità dei procedimenti legislativi, poiché si è riconosciuto in tale strumento un soddisfacente bilanciamento tra l'esigenza del Governo di chiedere l'esame, in breve tempo, di uno specifico provvedimento e quella del Parlamento di avere, comunque, un lasso di tempo minimo per discuterlo³⁵⁵.

Pertanto, alla luce dell'analisi svolta, si può ritenere che il vero snodo problematico non sia tanto quello della legittimità di dotare il Governo di uno degli strumenti acceleratori menzionati, poiché, come si è visto, il quadro costituzionale non pone nessun ostacolo³⁵⁶, quanto, piuttosto, dell'opportunità di attribuire al Governo un ulteriore

³⁵¹ Già la proposta Bozzi del 1982 (A.C. VIII Leg. Doc. II n. 8), sul punto, V. LIPPOLIS, *La "corsia preferenziale"*, cit., sulle proposte più recenti, presentate nelle ultime due legislature, si veda R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit., p. 97 ss.

³⁵² Su tali ipotesi, V. LIPPOLIS, *La "corsia preferenziale"*, cit., p. 764 ss.

³⁵³ R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit., p. 98.

³⁵⁴ G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., p. 76; R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit., p. 92.

³⁵⁵ In questo senso, L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p. 33 s.

³⁵⁶ A tale considerazione si potrebbe aggiungere quanto affermato, seppur in una circostanza diversa rispetto a quanto trattato, ma che assume rilievo ai fini di questo discorso, dalla Corte Costituzionale nella sent. 35 del 2017, nella

strumento per comprimere il dibattito parlamentare nell'attività legislativa a discapito delle altre forze politiche e in generale del Parlamento stesso.

Proprio per questa ragione parte della dottrina ha espresso scetticismo su tale ipotesi, non ravvisando l'indispensabilità per il Governo di tale strumento, essendo esso già in grado di vedere approvato in tempi tutto sommato rapidi quanto ritenuto necessario³⁵⁷.

Tuttavia, posto che, come è stato detto, il vero problema non è il mancato riconoscimento di strumenti acceleratori per il Governo, quanto, piuttosto, la «mancata regolamentazione della sua forza»³⁵⁸, quel che sembra opportuno per il buon funzionamento del procedimento legislativo è il riconoscimento nei regolamenti parlamentari di uno strumento tra quelli su menzionati. Difatti, si ritiene che solo una chiara procedimentalizzazione regolamentare delle modalità di intervento del Governo in Parlamento possa garantire il rispetto delle norme costituzionali e del ruolo delle opposizioni parlamentari. Inoltre, per il buon funzionamento di tale strumento e per ridare vitalità agli spazi di confronto parlamentare sarebbe indispensabile, contestualmente, una forte limitazione degli strumenti di cui finora l'esecutivo ha abusato, poiché è da ritenere davvero inverosimile che siano gli esecutivi a propendere spontaneamente per l'adozione del nuovo strumento che, per quanto efficiente, non garantirebbe la rapidità e le certezze date dagli attuali strumenti utilizzati³⁵⁹.

4. COME “MANIPOLARE” IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: L'ATTIVITÀ DELLE MINORANZE E DEI GRUPPI DI INTERESSE

di *Marco Corrias*

4.1. Premessa.

Nell'ordinamento parlamentare italiano, l'intervento delle minoranze e dei gruppi d'interesse è visto come un qualcosa da dover controllare per evitare che le decisioni della

quale riconosce al perseguimento della “rapidità del processo decisionale”, il rango di “obbiettivo di rilievo costituzionale”, addirittura bilanciabile, in quel contesto, con i principi costituzionali della rappresentanza e dell'uguaglianza del voto. Pertanto, si potrebbe sostenere che la previsione di un procedimento “abbreviato”, per i procedimenti che il Governo ritenga urgenti e necessari per l'attuazione del proprio programma di Governo sia un obbiettivo del tutto legittimo, se effettuato nel rispetto degli altri principi costituzionali. Si veda C. Cost., 9 febbraio 2017, n. 35, p.to n. 6 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org. In tal senso, A. CARMINATI, *la vitalità del parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, p. 40 s.

³⁵⁷ G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., p. 80 s.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, p. 104 ss.

³⁵⁸ N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea*, cit., p. 145 s.

³⁵⁹ L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p. 34. I quali, difatti, rilevano che per invogliare il Governo ad utilizzare tale previsione al posto della “comoda via” offerta dalla questione di fiducia, sarebbe necessario renderla “maggiormente conveniente” rispetto a quest'ultima, introducendo oneri e obblighi che ne ridimensionino la “potenza” e la “convenienza”.

maggioranza possano essere in qualche modo traviate. Tale comportamento non risparmia nemmeno il procedimento legislativo ordinario, il quale dovrebbe essere il terreno più fertile per coniugare al meglio gli interessi della maggioranza e delle minoranze. Tuttavia, da venticinque anni a questa parte, questa attività di compromesso viene apparentemente sacrificata nel nome “del rispetto della volontà elettorale” come se chi non ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti espressi non avesse alcun dovere o interesse a partecipare all’attività legislativa del Paese. Nulla di più errato. Il concetto stesso della democrazia parlamentare fa sì che le minoranze e l’opposizione abbiano il compito, e non solo la facoltà, di provare ad indirizzare (anche a loro vantaggio) l’attività legislativa della maggioranza magari evidenziandone i punti critici e incentivandola a tornare, anche solo marginalmente, sui propri passi. Questa riscoperta dell’attività di controllo della minoranza sarebbe assolutamente auspicabile in una fase di così ampia frammentazione politica poiché, per uscire dall’impasse nel quale versano attualmente le componenti politiche del nostro Paese, tutte le parti in causa siano esse politiche, corporativistiche o semplicemente di interesse generale dovrebbero cominciare a lavorare per ricucire il netto strappo venutosi a creare tra le diverse componenti della vita politica e sociale del Paese (strappo nettamente evidenziato dal risultato delle elezioni del 4 marzo scorso).

Per tali motivi, in questo capitolo si cercherà di capire, anche in questa situazione di ostracismo verso le minoranze e i gruppi di interesse, come si sia evoluta la loro disciplina, quali sono gli strumenti che i regolamenti parlamentari e la prassi pongono a queste componenti per poter partecipare al procedimento legislativo ordinario e, soprattutto, si cercherà di capire quale potrebbe essere la direzione da seguire per tutelare adeguatamente le minoranze, l’opposizione e l’attività dei gruppi di interesse durante questa XVIII legislatura, tenendo conto anche della modifica sostanziale che ha subito il regolamento del Senato.

4.2. L’evoluzione del rapporto tra maggioranza, minoranze e opposizione in Italia

Nel nostro ordinamento il rapporto tra maggioranza³⁶⁰, minoranze³⁶¹ e opposizione³⁶² non è sempre stato il medesimo poiché esso ha vissuto due grandi periodi antitetici l’uno rispetto all’altro. Cronologicamente parlando, il primo periodo individuabile è quello che va

³⁶⁰ Con tale termine si indica (in opposizione alla minoranza), il gruppo di votanti che, essendo d'accordo su una linea di condotta, è in grado, per il suo numero, di imporre la propria volontà all'assemblea. Nelle democrazie rappresentative, la maggioranza parlamentare, l'insieme dei partiti che sostengono una coalizione di governo alla quale hanno espresso la propria fiducia”.

Maggioranza. In enciclopedia Treccani online - www.treccani.it/enciclopedia.

³⁶¹ Con tale termine si indica (in opposizione alla maggioranza), il gruppo di votanti che, essendo in disaccordo con la maggior parte dei componenti un'assemblea, risultano essere in numero inferiore al 50% della totalità. Nelle democrazie rappresentative, possono esistere più minoranze che possono essere distinte con riferimento alle diverse fasi dell'iter ogni tipologia di deliberazione collegiale.

A. PIZZORUSSO, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 46 ss.

³⁶² Con tale termine si indica “l’azione di contrasto esercitata dai partiti che professano idee contrarie a quelle del governo; più comunemente indica l’insieme dei partiti (o dei loro rappresentanti in parlamento) che nei Paesi a regime parlamentare non fanno parte del governo e sono contrari alla politica da questo perseguita.

Opposizione. In enciclopedia Treccani online - www.treccani.it/enciclopedia.

dalla nascita della Repubblica al 18 aprile 1993³⁶³ mentre il secondo è quello che comincia con l'avvento del sistema elettorale maggioritario³⁶⁴ e si conclude (apparentemente) con le elezioni del 2018.

Analizzando il primo periodo si può dire che esso è stato caratterizzato da una forte conflittualità (almeno apparente) tra i maggiori partiti dell'epoca³⁶⁵ tant'è che il PCI, collocandosi all'estremo, contestava in maniera reiterata le scelte della maggioranza democristiana tanto da arrivare a mettere in discussione l'intero assetto politico-istituzionale del Paese. Per questo motivo e per lunghi tratti della storia repubblicana, eccezion fatta per il triennio 1957-1960 e il periodo della Solidarietà Nazionale (1976-79), la DC combatté strenuamente per neutralizzare gli estremi³⁶⁶ tanto da intavolare un tacito accordo con gli altri partiti (PSI, PRI, PLI e PSDI) che escludessero dall'area di governo sia il PCI sia l'MSI. Nasceva così la c.d. *conventio ad excludendum*. Tuttavia, se non si arrivò mai alla totale rottura del sistema vigente fu a causa di alcuni meccanismi compensativi che, verificandosi sistematicamente a livello parlamentare, riuscivano ad integrare totalmente l'attività delle minoranze all'interno di tutti i lavori portati avanti dalle Camere³⁶⁷. Verso questa integrazione veleggiavano anche le modifiche ai regolamenti parlamentari del 1971 che prevedevano una partecipazione molto ampia delle minoranze al procedimento legislativo tant'è che, a esse, era concesso di poter influire sull'azione politica attraverso diverse previsioni, tra cui ad esempio la regola dell'unanimità per fissare la programmazione dei lavori³⁶⁸. Così facendo il rapporto tra maggioranza e opposizione, che a livello mediatico era accesissimo, in sede legislativa risultava essere molto più pacato e votato all'intesa tant'è che questo periodo della storia parlamentare italiana, passato alla storia con il nome di Consociativismo, è durato con alti e bassi fino all'avvento del sistema maggioritario³⁶⁹.

Nel secondo periodo, che storicamente si fa decorrere più o meno dall'abrogazione della legge elettorale proporzionale e dalla conseguente approvazione del *Mattarellum*, i rapporti tra maggioranza e minoranze iniziavano ad incrinarsi pesantemente anche in sede parlamentare facendo saltare il sistema consociativo in favore di una netta separazione tra le forze in campo. Questa frattura è stata resa possibile anche grazie al fatto che il corpo elettorale, dal 1994 in poi, investiva di un ruolo preciso tutte le forze politiche in campo, opposizione compresa, e quindi nessuna di esse poteva più ritenersi esclusa dalla possibilità

³⁶³ La data fa riferimento ai referendum del 18-19 aprile 1993 con il quale fu abrogata la Legge Elettorale del Senato che, di fatto, fu il colpo finale al vecchio sistema partitico italiano ed aprì le porte all'avvento del sistema maggioritario.

G. PASQUINO, *Teorie della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Il Mulino, Firenze, n. 1/2001, p. 316.

³⁶⁴ Introdotto dal c.d. *Mattarellum* (dal suo proponente On. Sergio Mattarella), l. n. 276/1993 e n. 277/1993. Legge mista – 75% su base maggioritaria a turno unico e 25% su base proporzionale con liste bloccate – e soglia di sbarramento al 4% alla Camera dei Deputati. Tale legge fu utilizzata nelle elezioni per la XII, XIII e XIV legislatura.

³⁶⁵ Nello specifico, Democrazia Cristiana e Partito Comunista Italiano.

³⁶⁶ L'utilizzo del plurale non è casuale poiché, con numeri molto inferiori a quelli dei comunisti, dall'altra parte dello schieramento vi era il Movimento Sociale Italiano che fu sempre escluso dalle compagini di maggioranza eccezion fatta per i casi dei Governi Zoli, Segni II e Tambroni, quando i missini diedero l'appoggio esterno al Governo.

³⁶⁷ S. SICARDI, *Maggioranza, Minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 257 ss.

³⁶⁸ Art. 23, c. 3, R.C. del 1971.

³⁶⁹ V. LIPPOLIS, *Partiti Maggioranza Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 105 ss.

di diventare, prima o dopo, forza di governo. In altre parole, la *conventio ad excludendum* tipica della prima Repubblica lasciava il posto al principio dell'alternanza attribuendo all'opposizione la possibilità di contrapporsi strenuamente alla maggioranza per potersi guadagnare il favore dell'elettorato alle elezioni successive³⁷⁰. Inoltre, questo grosso aumento di conflittualità lo si evinceva anche da altri due aspetti legati alla funzione legislativa del Parlamento: il quasi totale abbandono dell'utilizzo della sede legislativa classica e l'aumento esponenziale dell'uso della delega³⁷¹. Il cambio di rotta summenzionato, quindi, poneva il Parlamento di fronte alla necessità di riformare i propri regolamenti che, ormai vecchi di venticinque anni, mal si adattavano al nuovo assetto maggioritario del sistema. Queste modifiche, intercorse nel 1997 alla Camera dei Deputati e nel 1999 al Senato della Repubblica, così come l'entrata in vigore della nuova legge elettorale del 2005 (Legge Calderoli)³⁷² e il contemporaneo tentativo di riforma costituzionale³⁷³ portato avanti dal Governo Berlusconi avrebbero dovuto contribuire in maniera sostanziale ad indirizzare l'intero assetto istituzionale verso una definitiva consacrazione del sistema maggioritario e del bipolarismo "all'inglese"³⁷⁴. Tuttavia, complice la bocciatura della summenzionata riforma costituzionale nel 2006, la sopravvenuta crisi economica (2008-2009) e la crisi dei partiti, fortemente acuita anche dall'avvento di un nuovo partito antisistema come il Movimento Cinque Stelle (2013³⁷⁵), il sistema maggioritario ipotizzato negli anni novanta e mai del tutto stabilizzatosi negli anni successivi, ha cominciato a subire pesanti battute d'arresto che non hanno permesso la tanto agognata stabilizzazione del sistema. Oltre a quelle già elencate, però, le batoste più dure sono state operate direttamente dalla Corte Costituzionale che, con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, dichiarando parzialmente incostituzionali le leggi elettorali del 2005 e del 2015³⁷⁶, ha stabilito il fatto che, un premio di maggioranza (previsto dalle leggi elettorali in esame) non è di per sé incostituzionale ma lo è nella misura in cui una minoranza in termini di voti si ritrovi ad avere una maggioranza di seggi eccessivamente sproporzionata³⁷⁷. Indebolita dalle sentenze costituzionali, l'esperienza del sistema a vocazione maggioritaria

³⁷⁰ Ivi, p. 169 ss.

³⁷¹ Ivi, p. 175 ss.

³⁷² L. n. 270/2005 – legge proporzionale corretto con soglia di sbarramento per coalizioni e singoli partiti diverse tra Camera e Senato, la quale consentì per ben tre volte (legislature XV, XVI e XVII) ad una minoranza di diventare maggioranza schiacciante alla Camera dei Deputati.

³⁷³ Per quanto riguarda il discorso sulle opposizioni e sulle minoranze, la riforma Berlusconi aveva previsto, all'art. 64 Cost., che «il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni» lasciando al Senato della Repubblica la competenza in merito ai diritti delle minoranze. A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, giugno 2006, p. 18.

³⁷⁴ V. LIPPOLIS, *Partiti Maggioranza Opposizione*, cit., *passim*.

³⁷⁵ Alle elezioni del 2013, per la prima volta nella storia repubblicana, esponenti del Movimento Cinque Stelle entrano a Montecitorio e a Palazzo Madama.

³⁷⁶ L. n. 52/2015 – legge maggioritaria a doppio turno con premio di maggioranza, soglia di sbarramento e collegi plurinominali con capilista bloccati, valevole per la sola Camera dei Deputati; tale legge non fu mai utilizzata per il fatto che essa fu dichiarata costituzionalmente illegittima con la Sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017.

³⁷⁷ Per ciò che riguarda la Legge n. 270/2005 – C.Cost., 13 gennaio 2014, n. 1, p.to 3.1 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org.

Per ciò che riguarda la Legge n. 52/2015 – C.Cost. 9 febbraio 2017, n. 35, p.to 3. *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org.

ha ricevuto il colpo di grazia con la bocciatura della riforma costituzionale³⁷⁸ (avvenuta il 4 dicembre 2016) e l'approvazione del c.d. *Rosatellum*³⁷⁹ che hanno dato avvio, di fatto, ad una nuova fase del parlamentarismo italiano. Alla luce dei risultati delle elezioni del marzo scorso, però, resta da chiedersi quale sarà la strada che si seguirà in questa XVIII legislatura e quale sarà il rapporto che intercorrerà tra la maggioranza parlamentare e le minoranze e, soprattutto, come influirà su questo aspetto la modifica del regolamento del Senato in uno scenario politico ormai tripolare³⁸⁰.

4.3. Le tutele dell'opposizione e delle minoranze nel procedimento legislativo ordinario.

Cercare di fare un discorso logico e completo circa tutte le garanzie delle minoranze e dell'opposizione parlamentare nel procedimento legislativo ordinario non è affatto semplice poiché, già di per sé, la materia è molto frammentaria e, a dire il vero, nemmeno la Costituzione presenta una tutela chiara di queste due componenti. In questo senso, infatti, l'unico articolo che si occupa di minoranze, almeno in via incidentale, è l'art. 64, c. 3°, il quale sancisce che le deliberazioni delle Camere devono essere prese a maggioranza assoluta dei propri componenti. Per cercare di prevedere qualcosa in più sulle minoranze e sull'opposizione a livello costituzionale sono intercorsi diversi tentativi di modifica. In tal senso, nel 2006 con la riforma Berlusconi si era arrivati a definire le prerogative ed i poteri del Governo, della maggioranza e i diritti delle opposizioni alla Camera e il fatto che sarebbe dovuto spettare al regolamento del Senato disciplinare i diritti delle minoranze³⁸¹. A tale principio generale, poi, si riconnettevano disposizioni più specifiche tra le quali vi erano: l'attribuzione della presidenza delle Commissioni a membri dell'opposizione (solo alla Camera), delle giunte e degli organismi interni ai quali erano attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia, e delle Commissioni d'inchiesta monocamerale, nonché l'inserimento nei regolamenti parlamentari delle modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni (o dalle minoranze)³⁸². Anche nel 2016 l'art. 64 Cost. fu oggetto dell'attenzione del legislatore costituzionale, infatti, il testo della riforma Renzi-Boschi prevedeva che il regolamento della Camera avrebbe dovuto disciplinare lo Statuto delle opposizioni. Tuttavia, per quanto fortemente incisiva su tutto l'assetto parlamentare italiano, si limitava a prevedere questo unico rimando per la tutela

³⁷⁸ Per quanto riguarda il discorso sulle opposizioni e sulle minoranze, la riforma Renzi-Boschi aveva previsto, all'art. 64 Cost., che sarebbe spettato ai regolamenti delle Camere il compito di garantire i diritti delle minoranze parlamentari e che, sarebbe spettato al regolamento della Camera dei deputati il compito di disciplinare lo statuto delle opposizioni.

Sul punto si veda: V. CASAMASSIMA, *La riforma Costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 21 ss.

³⁷⁹ L. n. 165/2017 - legge mista che prevede il 37% dei seggi assegnati con un sistema maggioritario a turno unico con collegi uninominali a turno secco e il 61% dei seggi assegnati con un sistema proporzionale (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato) a turno unico e con liste corte e bloccate.

³⁸⁰ Tripolare perché le elezioni del 4 marzo 2018 hanno consegnato un risultato dove tre grandi partiti/coalizioni hanno canalizzato oltre il 92% dei votanti della Camera (coalizione di centro destra 37%, Movimento Cinque Stelle 32,66% e coalizione di centro sinistra 22,85%) e quasi il 93% dei votanti al Senato (coalizione di centro destra 37,49%, Movimento Cinque Stelle 32,22% e coalizione di centro sinistra 22,99%). Fonte dati: *elezioni.interno.gov.it*.

³⁸¹ A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., p. 16 ss.

³⁸² *Ibidem*.

dell'opposizione lasciando fuori, ad esempio, la possibilità di stabilire in Costituzione dei punti fermi sullo statuto medesimo come l'affidamento della presidenza delle Commissioni parlamentari di garanzia e di controllo o la composizione paritaria delle Commissioni d'inchiesta³⁸³. Altri, invece, ipotizzarono anche un intervento più incisivo a livello extraparlamentare, come ad esempio, l'impugnazione da parte dei membri dell'opposizione di determinati atti dinanzi alla Corte Costituzionale o anche la consultazione diretta del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica per argomenti particolarmente salienti³⁸⁴. Vista la bocciatura di questi tentativi di riforma, però, le uniche garanzie spettanti all'opposizione e alle minoranze sono quelle presenti all'interno dei regolamenti di Camera e Senato, così come riformati nel 1997 e nel 2017.

Nel caso specifico del ruolo delle minoranze e dell'opposizione nel procedimento legislativo, la Costituzione non garantisce espressamente un potere di iniziativa a queste forze ma, ai sensi dell'art. 71 Cost., concede come anche ai membri della maggioranza il potere d'iniziativa del singolo parlamentare. In tal senso, infatti, ogni membro della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica può presentare disegni di legge alla propria camera di appartenenza in qualunque materia³⁸⁵. Nonostante questo potere, però, i dati circa l'iniziativa parlamentare sono impietosi in quanto pochissime di esse riescono a terminare l'*iter legis* con l'approvazione. Addentrandoci nel dettaglio, i dati ci suggeriscono che nella XIII legislatura soltanto il 24% delle leggi approvate era di iniziativa parlamentare, dato che scende progressivamente al 22% nella XIV e all'11% nella XV³⁸⁶. Nelle ultime due legislature, però, il dato delle leggi approvate per iniziativa parlamentare è tornato a crescere attestandosi al 22% nella XVI³⁸⁷ e raggiungendo oltre 1/4 (25,33%) delle leggi approvate nella XVII³⁸⁸.

A prescindere da questi dati impietosi, però, le Camere hanno previsto (in maniera molto diversa tra loro) le procedure con cui le minoranze e l'opposizione debbano concorrere e, allo stesso tempo, essere tutelate in questa fase del procedimento legislativo. Ovviamente, considerando il numero minoritario dei propri componenti, la prima tutela per queste forze è senza dubbio la previsione di tempistiche garantite nella programmazione dei lavori; in questo senso, ai sensi dell'art. 53, c. 3°, al Senato è previsto che nella predisposizione del calendario almeno quattro sedute ogni due mesi debbano essere riservate alla trattazione di disegni di legge presentati e fatti propri – ai sensi dell'art. 79 R.S. – da almeno un gruppo di opposizione. Alla Camera dei Deputati, invece, il discorso è un po' più complesso poiché secondo l'enunciato dell'art. 23 R.C., il programma dei lavori deve essere approvato «con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ai tre quarti dei componenti della Camera». Tuttavia, nel caso in cui questo non avvenga,

³⁸³ G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in AA. VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 203 ss.

³⁸⁴ S. CECCANTI – S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in www.federalismi.it, n. 22/2015, p. 8 ss.

³⁸⁵ Sull'iniziativa legislativa si veda V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 497 ss; fra gli altri anche L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013, p. 221 ss; e A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 217 ss.

³⁸⁶ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 262.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ Dati del Senato della Repubblica, in www.senato.it.

l'approvazione del programma dei lavori spetta al Presidente che – continua l'art. 23 – «riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi». Per quanto concerne la definizione del calendario, le disposizioni in merito sono più o meno le stesse ma, nel caso specifico, vengono previste dall'art. 24, c. 2°, R.C. Inoltre, il successivo comma 3° prevede che qualora non si raggiunga la maggioranza dei 3/4 nella Conferenza dei presidenti, il compito di redigere il calendario spetta al Presidente dell'Assemblea che, in ogni caso, deve garantire ai gruppi di opposizione «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato»³⁸⁹.

Con l'approvazione del nuovo regolamento del Senato e il tentativo di riforma operato dalla Camera dei Deputati, però, le previsioni in merito sono un po' mutate in quanto nel nuovo regolamento del Senato, il novellato art. 53, c. 3° ha espunto l'obbligo di discutere i disegni di legge fatti propri dai gruppi di opposizione a favore di una minor tutela per le stesse (almeno apparente). Infatti, da questo nuovo testo, si evince che l'obbligo di iscrizione per questi disegni di legge scatta soltanto quando sia 1/3 dei senatori a farne richiesta³⁹⁰. Tuttavia, come contrappeso è stato previsto che qualora venga raggiunta la quota stabilita, il ddl in questione viene trattato subito dopo la conclusione di quello immediatamente precedente «la cui trattazione ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi»³⁹¹. Oltre questo, poi, è lasciata ai gruppi la facoltà di far proprio un disegno di legge così come già stabilito dal vecchio dettato dell'art. 79 del regolamento del Senato. Chiaramente, il nuovo testo dell'articolo 53, c. 3°, R.S. rafforza le garanzie delle opposizioni ma il *quorum* così importante rende più complesso per un solo gruppo di minoranza far valere questa disposizione; è ovvio, quindi, che per poter usufruire di questa maggiore forza, i gruppi non facenti parte del Governo debbano coalizzarsi in contrapposizione alla maggioranza³⁹². Per quanto riguarda le proposte di riforma avanzate alla Camera dei Deputati, invece, il discorso è un po' più articolato poiché le prime proposte furono avanzate quando si cominciò a dibattere sulla riforma costituzionale poi bocciata con il referendum del 4 dicembre 2016. La “bozza Boldrini” prevedeva, innanzitutto, una sezione interamente dedicata allo Statuto dell'Opposizione e, in più, vietava l'inversione dell'ordine del giorno salvo il consenso dei Gruppi interessati, con particolare riguardo agli argomenti calendarizzati proposti da quelli di opposizione (art. 41, c. 1°-bis). La stessa bozza, poi, prevedeva che qualora un progetto di legge in quota opposizione fosse stato iscritto all'ordine del giorno della Commissione, quest'ultima non avrebbe potuto procedere all'abbinamento con altri progetti di legge se non vi fosse stato il consenso manifesto del rappresentante in Commissione del Gruppo di opposizione richiedente l'iscrizione o se un altro progetto di legge sulla stessa materia fosse già in discussione³⁹³. Oltre ciò, qualora non fossero sussistite le condizioni per l'abbinamento, gli emendamenti approvati dalla Commissione senza il consenso del Gruppo richiedente l'iscrizione sarebbero stati inclusi

³⁸⁹ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 523 ss.

³⁹⁰ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 33.

³⁹¹ P. DE LUCA, *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 12 ss.

³⁹² A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 33.

³⁹³ P. DE LUCA, *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, cit., p. 15 ss.

nella relazione per l'Assemblea e, quindi, sottoposti direttamente al voto del *plenum* come emendamenti della Commissione (art. 77, della bozza)³⁹⁴.

Così come per le fasi di iniziativa e per la programmazione dei lavori, le minoranze e l'opposizione presentano delle forti garanzie anche in sede di Commissione, luogo principe nel quale il lavoro di queste forze può essere rafforzato. In questo senso, infatti, il ruolo delle minoranze e dell'opposizione all'interno di questa sede è fondamentale anche per migliorare l'intero procedimento istruttorio visto che, secondo alcuni, è compito di questi gruppi controllare la qualità dei testi prodotti dal Governo e dalla maggioranza³⁹⁵. Tuttavia, però, come spesso accade le aspettative iniziali vengono talvolta disattese e, anche in questo caso, l'utilizzo spasmodico del maxi-emendamento e l'apposizione del voto di fiducia hanno di fatto minato le tutele delle minoranze e dell'opposizione in Commissione³⁹⁶.

Tra le garanzie previste nel regolamento della Camera per il collegio ristretto vi rientrano la possibilità di richiedere dati e informazioni al Governo, la possibilità di poter presentare almeno due emendamenti per singolo gruppo di minoranza e la facoltà di presentare delle relazioni divergenti da quella della Commissione. Per quanto riguarda la prima tutela elencata, il riferimento normativo è l'art. 79, c. 5° e 6°, R.C., secondo cui è attribuita ad una minoranza di componenti della Commissione la possibilità di richiedere dati e informazioni al Governo. In linea teorica, infatti, tale richiesta sarebbe potuta essere un ottimo strumento per poter far valere le opinioni delle minoranze, in quanto una mancanza di risposta governativa in merito (sia positiva sia motivata negativamente) avrebbe bloccato l'attività dell'intera Commissione che non avrebbe potuto procedere alla deliberazione su ogni singolo articolo del disegno di legge. In pratica, però, questa possibilità è quasi sempre preclusa dal fatto che l'ufficio di presidenza della Commissione o una maggioranza dei 3/4 dei componenti può aggirare tale previsione dichiarando le richieste avanzate dalle minoranze come "non essenziali"³⁹⁷. La seconda tutela, invece, è quella che si desume dal limite imposto per bloccare il c.d. ostruzionismo parlamentare e cioè il principio di economia procedurale. Tale principio, in pratica, prevede sia il rispetto del termine per la presentazione della relazione sia la limitazione degli emendamenti da sottoporre alla votazione dell'assemblea, attribuendo alla minoranza la possibilità di sottoporre a votazione almeno due emendamenti per gruppo (art. 79, c. 10°, R.C.)³⁹⁸. Una terza tutela delle minoranze in sede di collegio ristretto è il potere di presentare delle relazioni proprie che, per quanto differenti da quelle della Commissione, devono corrispondere a quest'ultima a livello di articolato (art. 79, c. 12°, R.C.). In teoria, questa previsione dovrebbe permettere all'aula di vagliare le diverse posizioni emerse in Commissione in maniera più semplice e schematica ma, nella prassi, tale assunto non ha prodotto grossi effetti perché la relazione di minoranza viene trattata alla stregua di un emendamento e, quindi, essendo materialmente più incisivo rispetto agli altri eventualmente presentati viene posto in votazione come primo, precludendo così la possibilità di presentare nuovi emendamenti qualora esso venga

³⁹⁴ *Ibidem*.

³⁹⁵ R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario* in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007, p. 152.

³⁹⁶ A. LAURO, *I correttivi maggioritari al sistema parlamentare italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Brescia, a.a. 2016-17, relatore A. D'Andrea, p. 180 ss.

³⁹⁷ A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 228 ss.

³⁹⁸ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 523 ss.

respinto³⁹⁹. Oltre ciò, non ha aiutato nemmeno il sempre più massiccio ricorso alle relazioni orali (art. 79, c. 14°, R.C.) aumentate nel numero in maniera esponenziale vista la difficoltà per i gruppi di opposizione di raggiungere un accordo su un unico testo da presentare all'Aula. Oltre queste tutele nel merito, anche a livello di organico in Commissione, le minoranze sono tutelate dalla partecipazione proporzionale al Comitato dei Nove, il quale ha il compito di intervenire nel dibattito in Aula pronunciandosi sugli emendamenti presentati e ha la facoltà di poterne presentare di nuovi tenendo conto delle diverse posizioni possibili⁴⁰⁰.

Per quanto riguarda il Senato, invece, la tutela delle minoranze in Commissione non ha subito modifiche con la "Riforma Grasso" limitandosi alle precedenti previsioni legate alla possibilità di presentare emendamenti e alla possibilità di prevedere, come alla Camera, dei relatori di minoranza. Quando si verifica il primo caso, il regolamento del Senato prevede che a redigere il testo da sottoporre al *plenum* sia un Comitato che, in questa sede, prende il nome di ristretto (art. 43, c. 2°, R.S.) mentre quando si verifica il secondo caso, similmente a ciò che accade alla Camera, alle minoranze è attribuita la facoltà di nominare uno o più relatori che hanno il compito di trasmettere all'Assemblea le relative relazioni. Altra similitudine con la Camera sta nel fatto che anche in Senato è prevista, ai sensi dell'art. 43, c. 7°, la possibilità di nominare una Commissione che sostenga la discussione in Aula, con la differenza che a Palazzo Madama i componenti sono soltanto sette⁴⁰¹.

Conclusa la fase in Commissione, il disegno di legge passa al vaglio dell'Assemblea, la quale nel discuterlo e votarlo mantiene delle tutele per le posizioni minoritarie ed oppositive. Partendo dalla Camera dei Deputati si può dire che, in linea teorica, la fase della discussione in Assemblea si apre con la possibilità di discutere le relazioni licenziate dalla Commissione, ivi comprese quelle delle minoranze, le quali devono essere discusse dal relatore in venti minuti. In questa fase di discussione generale, poi, è previsto che ciascun gruppo parlamentare, ciascuna corrente politica del gruppo misto e ciascun parlamentare dissenziente dalla posizione assunta dal proprio gruppo possa esprimere il proprio pensiero in un tempo non superiore ai trenta minuti (art. 83, c. 1°, r.C.). Questa fase è prevista più che altro per migliorare la pubblicità dei lavori che, in Commissione, risultano poco dettagliati e spesso molto striminziti nei resoconti rispetto alle questioni affrontate, creando di fatto maggiori problematiche in sede di istruttoria. Ai sensi dell'art. 83, c. 2° e c. 5°, R.C., però, tali limitazioni temporali possono essere dilatate qualora venti deputati o un capogruppo di una compagine di altrettanti membri ne facciano richiesta. In questo modo, spetta alla conferenza dei capigruppo decidere l'ordine e il numero degli interventi da portare avanti e, di conseguenza, anche il nuovo numero di sedute previste per ampliare la votazione⁴⁰². La fase della discussione generale è sempre stata una di quelle più utilizzate dall'Opposizione per impedire o ritardare l'arrivo alla votazione degli articoli e del testo finale soprattutto in questi tempi in cui le riforme dei regolamenti parlamentari miravano ad un sistema governato dalla netta contrapposizione tra maggioranza e opposizione, mirando

³⁹⁹ A. LAURO, *I correttivi maggioritari al sistema parlamentare italiano*, cit., p. 181.

⁴⁰⁰ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 523 ss.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 540 ss.

all'eliminazione del fenomeno della colegislazione e dell'ostruzionismo⁴⁰³. Quest'ultima arma, poi, si è rivelata l'unico espediente forte in mano all'Opposizione che non ha sfruttato le tutele previste sia per la farraginosità delle procedure sia perché, secondo la loro visione, le Camere sono diventate delle "arene" dove far valere le proprie ragioni con temi e toni che si pongono unicamente come critica e delegittimazione della maggioranza e non già come vorrebbe il principio ispiratore delle riforme regolamentari che le avrebbero viste meglio come "governo in attesa"⁴⁰⁴. Queste posizioni, poi, sono sfociate e sfociano tutt'ora in un numero quasi infinito di emendamenti ai disegni di legge a mero scopo ostruzionistico, nonostante a termine di regolamento gli emendamenti presentabili in assemblea si debbano rifare al testo già licenziato dalla Commissione senza possibilità, per le minoranze e l'opposizione, di presentare emendamenti esterni al testo, a meno che essi non siano già stati presentati in Commissione e, anche se respinti, dichiarati comunque ammissibili (art. 86, c. 1°, R.C.)⁴⁰⁵. Tuttavia, pur essendo frenata da questa disposizione, l'ostruzionismo dell'opposizione si presenta anche in questa fase poiché il regolamento della Camera prevede anche la possibilità che qualunque deputato possa prendere la parola – anche se per una sola volta – per un massimo di venti minuti intervenendo in maniera simultanea sia sui propri emendamenti, sia su quelli altrui, sia sui subemendamenti eventualmente presentati e sugli articoli aggiuntivi (art. 85, c. 2°, R.C.). In questo modo, quindi, i componenti dei gruppi di minoranza tendono ad iscriversi ad oltranza per poter parlare e per far rallentare il procedimento legislativo in maniera sistematica, tanto che nella XVII legislatura la Presidente Boldrini è stata costretta ad utilizzare uno strumento nemmeno previsto dal regolamento che risponde al nome di "Ghigliottina", chiudendo la discussione e passando direttamente alla votazione per la conversione in legge del decreto legge IMU-Banca d'Italia, fortemente osteggiato con interventi-fiume dai deputati del Movimento Cinque Stelle, tutti iscritti a parlare con il solo scopo di far decorrere il termine perentorio della conversione del decreto-legge summenzionato⁴⁰⁶.

Una volta conclusa la fase di discussione degli articoli, degli emendamenti e dei subemendamenti si procede alle dichiarazioni di voto per ogni singolo articolo o emendamento. Ciò che rileva per le minoranze e l'opposizione è, anche in questa fase, la questione del contingentamento dei tempi che permette una dichiarazione di voto per non più di cinque minuti ad un deputato per ogni gruppo, a ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo di appartenenza (art. 85, c. 7°, R.C.)⁴⁰⁷. Per quanto riguarda la votazione finale, essa rileva non soltanto da un punto di vista strettamente legislativo ma anche da un punto di vista politico poiché ogni componente presente in Aula può, con la sua posizione, assumersi una responsabilità politica davanti al proprio elettorato.

⁴⁰³ G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo Statuto dell'Opposizione*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 306

⁴⁰⁴ A. CONTIERI, *L'Opposizione parlamentare nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Bologna, a.a. 2016-17, relatore A. Morrone, p. 153.

⁴⁰⁵ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 549 ss.

⁴⁰⁶ Sul punto c'è da dire che essa è stata usata sulla legge di conversione del decreto-legge Imu-Banca d'Italia. Si veda a questo proposito: S. POLIMENI, *La "geometria" della ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost.*, 6/2014, *passim*.

⁴⁰⁷ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 579 ss.

Tale assunto, quindi, spiega perché capita frequentemente che dei gruppi di opposizione che magari hanno approvato con la maggioranza un articolo della legge, si schierino poi contro o si astengano sulla stessa quando si tratta di concludere l'*iter legis* con l'approvazione. Tale operazione è avvenuta diverse volte nella XVII legislatura soprattutto per ciò che riguarda l'approvazione della legge sulle c.d. Unioni Civili (legge 20 maggio 2016, n. 76) e sulla Legge che incrementa la responsabilità del personale sanitario (legge 8 marzo 2017, n. 24), quando pur condividendone il principio e votando con la maggioranza per l'approvazione di determinati articoli, l'opposizione più forte e cioè il Movimento Cinque Stelle ha deciso di astenersi o votare contro per la votazione finale⁴⁰⁸.

Conclusa l'analisi delle tutele previste per le minoranze e per l'opposizione a Montecitorio con tutte le possibili innovazioni dello Statuto dell'Opposizione previsto dalla "Bozza Boldrini" e mai approvata, l'attenzione si volge ora a Palazzo Madama nel quale, invece, le modifiche al regolamento risulteranno in vigore a partire dall'avvento di questa XVIII legislatura. Similmente alla Camera dei Deputati, la fase in Assemblea si apre con la discussione generale dove sono chiamati a discutere tutti coloro che manifestino la volontà di esprimere la loro posizione attraverso l'iscrizione a parlare, ferme restando le tutele previste per i relatori della Commissione (ivi compreso quello di minoranza, qualora sia stato licenziato un testo in questa quota). Le principali riforme che riguardano la tutela delle minoranze e dell'opposizione sono legate a doppio filo, anche qui, con il contingentamento dei tempi e la programmazione dei lavori per combattere l'ostruzionismo parlamentare sia esso reale o presunto. In questo senso, infatti, fino alla XVII legislatura i senatori iscritti a parlare ne avevano facoltà per venti minuti, termine che con la "Riforma Grasso" è sceso a dieci minuti (art. 89, c. 1°, R.S.). Anche nella presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive o nella richiesta di non passare alla votazione degli articoli, la volontà del legislatore di restringere i campi di azione ostruzionistica sono ben evidenti, poiché con le modifiche apportate agli articoli 94 e 96 del regolamento, ha previsto che tali questioni possono essere avanzate unicamente da un singolo senatore per gruppo⁴⁰⁹. Per questo, quindi, tali armi risultano un po' "spuntate" rispetto all'utilizzo fatto nella XVII legislatura, quando il loro utilizzo spasmodico era rivolto a porre l'attenzione del Governo su determinate questioni che si sono presentate, come ad esempio i temi posti nella discussione del ddl sull'introduzione del reato di tortura o sull'approvazione del ddl per la regolamentazione delle Unioni Civili⁴¹⁰.

Altre modifiche previste per limitare l'ostruzionismo oppositivo, poi, sono l'abrogazione della possibilità in capo a otto senatori di poter presentare emendamenti anche un'ora prima della votazione (art. 100, c. 4°, R.S.), la previsione che gli emendamenti di uno stesso articolo debbano essere illustrati da un solo senatore per gruppo e per non più di dieci minuti (art. 100, c. 9°, R.S.) e la previsione che la proposta di votazione per parti separate possa essere avanzata da un solo senatore per gruppo e non più da ciascun senatore ne facesse richiesta (art. 102, c. 5°, R.S.)⁴¹¹. Di diverso tenore ma con il medesimo scopo delle

⁴⁰⁸ Dati fatti propri dalle statistiche sulla legislazione in www.camera.it e www.senato.it.

⁴⁰⁹ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 36 ss.

⁴¹⁰ Dati fatti propri dalle statistiche sulla legislazione in www.camera.it e www.senato.it.

⁴¹¹ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., *passim*.

altre modifiche sopracitate, risulta essere anche l'aggiunta al regolamento dell'art. 107, c. 2°-bis, con il quale si prevede che dalla XVIII legislatura i senatori astenuti concorrono alla determinazione del numero legale, dando di fatto una botta tremenda alla prassi, ampiamente utilizzata in Senato dalle opposizioni, di uscire dall'aula e non partecipare alla votazione. Sempre in fase di votazione, poi, la "Riforma Grasso" ha previsto delle piccole modifiche circa le dichiarazioni di voto per cui dalla XVIII legislatura, il tempo a disposizione dei gruppi per esprimere la loro posizione scende da dieci a cinque per la votazione degli articoli mentre, per la votazione finale, è stato stabilito il termine perentorio di dieci minuti che si riduce a tre per i senatori che intendano dissociarsi dal loro gruppo di appartenenza (art. 109, c. 2°, R.S.)⁴¹².

4.4. L'attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo italiano.

Così come l'attività delle minoranze anche l'attività di influenza da parte dei gruppi d'interesse è uno strumento di indirizzo che, in mano ad un gruppo ristretto di persone, permette di fare "pressione" sul legislatore e sulla maggioranza di governo allo scopo di influenzarne l'operato. Questa attività di pressione prende il nome di lobbying e si compone di una serie di strategie e tecniche di persuasione con le quali i rappresentanti dei gruppi di interesse, chiamati anche lobbisti, cercano di influenzare a beneficio dei gruppi che rappresentano la formazione e l'attuazione di particolari leggi che possano favorire questi ultimi⁴¹³. Contrariamente al pensiero collettivo, però, il lobbista non è di per sé un corruttore ma il suo scopo è appunto quello di portare all'attenzione del legislatore gli interessi legalmente tutelati che maggiormente riguardano il gruppo che egli rappresenta⁴¹⁴. Nonostante questo, però, senza una particolare previsione da parte del legislatore, tale attività può essere seriamente compromessa da fenomeni illeciti che allontanano la parte positiva di questo fenomeno a favore della parte oscura e negativa tipicamente percepita.

In Italia, non esiste una disciplina univoca sui gruppi di interesse ma la loro attività non è di per sé preclusa poiché la stessa lettura in combinato disposto di diversi articoli della Costituzione che riconosce le formazioni sociali (art. 2 Cost.) e la loro possibilità di associarsi liberamente (art. 18 Cost.), stabilisce che tali formazioni possono partecipare attivamente alla vita dello Stato (art. 3 Cost.) sia attraverso la presentazione di petizioni per chiedere provvedimenti legislativi (art. 50 Cost.) sia attraverso la possibilità di presentare disegni di legge d'iniziativa popolare (art. 71 Cost.)⁴¹⁵. A livello di legislazione ordinaria, però, non vi è una disciplina univoca del fenomeno lobbistico e per cercare di ovviare a questo problema si è sempre avvertita la necessità di rendere trasparente il fenomeno attraverso due strade che, in qualche modo, risultano essere complementari tra loro. La prima di esse è quella che deve perseguire la disciplina diretta dei comportamenti dei decisori politici durante queste attività di pressione mentre la seconda deve mirare alla

⁴¹² *Ivi*, p. 51 ss.

⁴¹³ L. MATTINA, *I gruppi d'interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010, *passim*.

⁴¹⁴ *Ibidem*.

⁴¹⁵ P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, Jovene Editore, Napoli, 2017, p. 283 ss.

disciplina vera e propria dell'attività dei gruppi di interesse all'interno delle sedi legislative. Per ciò che riguarda il primo aspetto, c'è da dire che esistono moltissime norme sparse in tutto l'ordinamento le quali mirano alla disciplina dell'attività dei deputati e dei senatori. Tuttavia, proprio questa frammentarietà della disciplina facilita di molto la quasi totale disapplicazione delle norme in questione⁴¹⁶. Per sopperire a tale mancanza di univocità, più volte ricercata durante la storia repubblicana, sono state avanzate numerose iniziative legislative (quasi tutte parlamentari) che, con scarsa fortuna, non sono riuscite a concludere l'*iter legis*. Il fallimento di questi tentativi ha posto la dottrina di fronte al fatto che, probabilmente, sarebbe stato più utile che tutte le disposizioni in materia di lobby fossero raccolte e inserite, magari ampliandole, direttamente all'interno dei regolamenti parlamentari⁴¹⁷. Per aggirare il problema che non era legato solo alle diverse maggioranze utili per poter approvare il riordino e le integrazioni della materia ma anche, e soprattutto, alla scarsa volontà politica di regolamentare il fenomeno, la giunta per il regolamento della Camera dei Deputati ha approvato, nella XVII legislatura, un codice di comportamento chiamato Codice di Condotta dei Deputati. Questo codice, attualmente in vigore, stabilisce che i deputati nell'esercitare le loro funzioni devono innanzitutto agire rispettando «i principi di integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera» e, soprattutto, non devono porre in essere nessun tipo di attività finanziaria che possa agevolarli in maniera diretta o indiretta. Oltre questo nel Codice è stabilito che, in caso di conflitto di interesse, è compito del singolo deputato rimuovere ogni tipologia di conflitto possibile, qualora esso si presenti (paragrafo I). Per cercare di rendere molto più trasparente la propria attività, ai deputati è fatto anche obbligo di dichiarare tutte le attività patrimoniali e finanziarie personali (paragrafo II) facendo presente anche quali sono le posizioni e le cariche ricoperte fino al momento della candidatura nonché le posizioni che, eventualmente, il deputato continui a ricoprire dopo l'elezione a prescindere che esse ricadano in ambito privato o pubblico; in più, al singolo deputato è fatto obbligo di comunicare entro trenta giorni (alla Presidenza della Camera) le eventuali nuove cariche che potrebbe aver assunto durante il mandato parlamentare (paragrafo III). Al paragrafo IV, prosegue il Codice, è stato stabilito che nell'esercizio delle loro funzioni i deputati non possono accettare nessun dono o beneficio finanziario che superi il valore di € 250,00 fatta eccezione per quei doni di cortesia consuetudinari offerti quando questi stiano rappresentando ufficialmente l'intera Camera. Ovviamente le dichiarazioni presentate dai singoli deputati devono essere rese note e, per questo, il Codice prevede l'espressa pubblicazione nel sito dell'istituzione (paragrafo V). Lo stesso Codice, poi, ha previsto l'istituzione del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati il quale si costituisce ad inizio legislatura ed è formato, oltre che da quattro membri dell'Ufficio di Presidenza, anche da sei deputati scelti dal Presidente della Camera tenendo conto, per quanto possibile,

⁴¹⁶ Si pensi ad esempio alla Legge 195/1974 ss.mm.ii. che prevede l'obbligo di rendiconto dei contributi o alla Legge 441/1982 che ha introdotto l'obbligo di dichiarazione delle attività del singolo parlamentare pena l'iscrizione in una sorta di registro dei "cattivi" o alla lettura in combinato disposto degli artt. 323 e 356 c.p. secondo cui un deputato o un senatore non può procurarsi un favore personale quando svolge le proprie funzioni in sede parlamentare.

Sul punto si rimanda a P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in *Dir. Amm.*, temi e dibattiti, n. 6/2012.

⁴¹⁷ Sul punto N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in Cammino*, nov. 2006, p. 5 ss.

dell'effettiva rappresentatività dei gruppi e delle opposizioni. Sempre su richiesta del Presidente della Camera, il Comitato ha il compito di esaminare i casi di violazione del codice, comunicandone gli esiti al Presidente al quale spetta il compito di informare gli organi competenti sulle eventuali incongruenze (paragrafo VI) che, una volta appurate, possono far incorrere il deputato in sanzioni (paragrafo VII). Sempre al paragrafo VI, poi è previsto che il Comitato debba pubblicare sul sito istituzionale della Camera dei Deputati una relazione annuale sulle proprie attività con lo scopo di favorire maggiormente la pubblicità del proprio operato⁴¹⁸. Per quanto questo passo del Codice di Condotta sia importante e tendente ad integrare le disposizioni già previste nella Legge n. 441/1982⁴¹⁹, la mancata disciplina al Senato continua a mantenere inalterato il fortissimo alone di mistero che circonda l'attività lobbistica italiana. In questo senso, forse una soluzione da prendere seriamente in considerazione potrebbe essere l'adozione dello stesso testo anche a Palazzo Madama così da indirizzare, in maniera univoca tra le due Camere, l'attività di lobbying nel nostro Paese.

Oltre quanto enunciato finora, a far dubitare l'opinione pubblica sulla trasparenza dell'attività di lobbying ci ha pensato anche il mutamento di approccio operato dai gruppi di pressione durante questi ultimi anni poiché, così come l'attività di "disturbo" portata avanti dalle minoranze e dall'opposizione, anche queste formazioni durante la Prima Repubblica prediligevano il compromesso all'interno del Parlamento e, in un clima di totale consociativismo, cercavano l'accordo con tutte le forze politiche. Oggi, invece, con l'avvento del sistema maggioritario l'attività di influenza che i gruppi di interesse esercitano si è spostata decisamente verso la parte governativa aumentando, fortissimamente, la diffidenza generale percepita per via della minor trasparenza tipicamente avvertita in questa sede⁴²⁰.

Per quanto riguarda la strada della regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse in Parlamento, invece, l'ordinamento italiano appare abbastanza completo almeno sulla carta poiché sono previste diverse disposizioni che disciplinano questo fenomeno. La prima di esse è, senza dubbio, l'insieme di norme che ha introdotto l'Analisi d'Impatto della Regolamentazione la quale impone al Governo, in sede di presentazione di disegni di legge di iniziativa propria, di ascoltare i portatori di interessi, indicando nell'AIR chi è stato ascoltato, quali sono state le posizioni assunte dai lobbisti e le motivazioni per cui il Governo ha scelto questa o quella indicazione in base alle posizioni registrate⁴²¹. La seconda previsione, invece, è quella che si registra negli articoli 144 R.C. e 48 R.S. secondo cui ogni Commissione può procedere ad udire, oltre ai rappresentanti del governo, «rappresentanti di enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame», con lo scopo di far proprie informazioni, notizie e documenti che siano utili all'attività parlamentare. In questo modo, spetta al lobbista il

⁴¹⁸ Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati del 12 aprile 2016, allegato IV, p. 21 ss.

⁴¹⁹ P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, cit., p. 6.

⁴²⁰ A. GUERRA, *Il processo legislativo e i portatori di interessi organizzati*, tesi di laurea, Università Luiss Guido Carli, a.a. 2014-15, relatore G. Scaccia, p. 83 ss.

⁴²¹ P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, cit., p. 6 ss.

compito di farsi ascoltare in Commissione per far sì che gli interessi da lui portati avanti possano essere acquisiti come elementi utili sia nella fase di istruttoria (così come previsto dall'art. 79 R.C.) sia nelle audizioni informali che vengono convocate con il solo scopo di acquisire nuovi elementi per la materia in discussione e per avere un quadro più chiaro circa i livelli di consenso che il provvedimento in discussione riscontra nelle forze sociali interessate all'iniziativa legislativa⁴²². La terza previsione, infine, è quella che discende dal documento emanato dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati nella seduta del 26 aprile 2018, quando è stata licenziata la c.d. Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati. Questo testo, articolato in cinque paragrafi, ha lo scopo di rendere pubblica e trasparente l'attività dei gruppi di interesse all'interno della Camera e, per farlo, ha previsto la creazione di un registro dove raccogliere l'insieme di tutti coloro che svolgono un'attività professionale in campo lobbistico (paragrafo I). Oltre questo, il testo in questione ha stabilito che per attività di rappresentanza si debba intendere ogni tipo di attività lecita volta a perseguire interessi propri o di terzi. Tale attività, però, deve essere svolta a livello professionale e può essere portata avanti, unicamente, «attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta» (paragrafo II). Tuttavia, il secondo periodo di questo medesimo paragrafo pare porsi in contraddizione con la lettura del combinato disposto degli articoli 79 e 144 del regolamento poiché da essi, quando si discorre dell'apertura dell'istruttoria legislativa, si prevede che possano essere sentiti tramite indagini o audizioni anche i portatori di interesse particolari mentre nel periodo summenzionato si fa espressamente cenno al fatto che non sono considerabili «come attività di rappresentanza di interessi le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso delle audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati Parlamentari». Il testo licenziato dalla Giunta per il Regolamento, al paragrafo III, si occupa poi di questioni di carattere più tecnico prevedendo cosa materialmente vada registrato nell'elenco depositato presso la Camera dei Deputati, distinguendo tra persone fisiche e giuridiche. Lo stesso paragrafo, poi, prevede che si debbano indicare espressamente sia i soggetti che si intendono contattare sia coloro i quali intendano compiere le azioni di pressione intese a perseguire interessi di terzi. Andando avanti nella lettura del testo, si evince che ogni iscritto al registro in questione è obbligato a presentare alla Camera una relazione sulla sua attività annuale entro il 31 dicembre di ogni anno che deve contenere espressamente gli effettivi contatti avuti, gli obiettivi perseguiti, i soggetti per cui l'attività è stata svolta e gli eventuali collaboratori che hanno partecipato attivamente al perseguimento dell'interesse. Ai paragrafi IV e V, poi, viene attribuito all'Ufficio di Presidenza il compito di disporre verifiche sulle relazioni presentate, di richiedere ulteriori dati e documentazioni di modo da poterle pubblicare nel sito della Camera dei Deputati e, inoltre, gli è attribuita la facoltà di applicare sanzioni qualora riscontri delle violazioni al testo⁴²³.

Per quanto le previsioni appaiano sufficienti in termini giuridici, la scarsità di persone giuridiche e persone fisiche iscritte nel registro in questione pone ancora delle domande

⁴²² P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, cit., p. 292.

⁴²³ Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati del 26 aprile 2016, allegato V, p. 32 ss.

sulla stessa percezione del fenomeno da parte di chi fa attività di lobbying. Nel dettaglio, risultano iscritti nel registro appena centoquaranta persone giuridiche e a malapena una quarantina di persone fisiche; se poi ci addentriamo cercando di capire quali siano realmente coloro i quali hanno presentato domanda di iscrizione, appare evidente che la maggior parte delle persone giuridiche risultano essere aziende e società collegate, almeno in parte, con lo Stato (si pensi ad esempio a Poste Italiane, ANAS, RAI, ENI) o che, come è naturale, si situano in settori strategici della vita pubblica del Paese (tutela del lavoro⁴²⁴, settore bancario⁴²⁵, telecomunicazioni⁴²⁶, telefonia⁴²⁷, ecc.).

4.5.1. Uno sguardo al futuro rivalutando il passato.

Da quanto si evince dal terzo paragrafo, le tutele delle minoranze nel procedimento legislativo sembrano essere ben articolate ma ciò nonostante molti degli istituti previsti nei regolamenti sono scarsamente utilizzati (si pensi alle relazioni di minoranza ad esempio). Questo accade più che altro per questioni legate alla stessa composizione dei gruppi di minoranza che troppe volte risultano fortemente frammentati anche al loro interno. In questo senso, quindi, appare evidente che per poter migliorare la loro condizione sarebbe opportuno agire su tre fronti provando a darne una effettiva struttura sia all'interno del Parlamento sia all'esterno di esso. Il primo di questi dovrebbe essere il superamento dell'ibrido della forma di governo che si è creato nel nostro Paese dagli anni novanta ad oggi, il secondo dovrebbe essere quello di dare definitiva attuazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari, prevedendo magari un vero e proprio Statuto delle Opposizioni, e il terzo molto più complesso dovrebbe puntare a ricreare un sistema partitico forte che possa riportare al centro dell'arena politica il Parlamento.

Sicuramente, in questo periodo della storia parlamentare italiana, il passo più semplice da compiere è quello di tornare a ragionare sulle tutele regolamentari provando magari ad incentivare l'attività di questi gruppi di minoranza in Commissione i quali, invece che attivare procedure ostruzionistiche con il solo scopo di rallentare o bloccare il procedimento legislativo, potrebbero tornare a partecipare attivamente al procedimento con un duplice scopo. In primis, si potrebbe ipotizzare una ricerca di risultati politici propri attraverso l'attività in Commissione o, in secondo luogo, quale nuova competenza sull'operato del Governo, si potrebbe ipotizzare un'attività di controllo sulla qualità dei testi elaborati dalla maggioranza (controllo che ovviamente non deve essere né vincolante né distruttivo, ma che possa porre all'attenzione della maggioranza particolari questioni di rilevanza generale). Per quanto concerne il primo aspetto, a dire il vero, questa sorta di ritorno al passato si è visto anche in questa XVII legislatura appena conclusa. Infatti, con lo schema tripolare uscito dalle elezioni del 2013, si sono posti nuovi problemi di tutela dell'opposizione che, ormai, non era più formata da una coalizione di partiti legati tra loro in quanto "Governo in attesa", ma si conformava di fatto in un'opposizione a due fuochi, una molto più accondiscendente dalla quale la maggioranza riusciva a sottrarre consenso (basti pensare

⁴²⁴ Ad esempio: Confindustria, Confederazione Generale Italiana Lavoratori (CGIL), Lega Coop, Confocooperative.

⁴²⁵ Ad esempio: Associazione Nazionale delle Banche Popolari, Associazione Bancaria Italiana (ABI), ecc.

⁴²⁶ Ad esempio: Sky Italia, Publitalia.

⁴²⁷ Ad esempio: Vodafone, TIM, ecc.

alle leggi approvate con il voto determinante del gruppo di SEL-MDP-LEU oppure con i voti di Forza Italia o del Gruppo Autonomie⁴²⁸) e un'altra totalmente opposta, almeno a livello mediatico come potevano essere gli esponenti del Movimento Cinque Stelle. Proprio quest'ultimo aspetto pare abbia riportato in auge, almeno in parte, il fenomeno del consociativismo tanto che non mancano, nella XVII legislatura, diverse leggi che, pur non avendo ricevuto il voto in Aula dell'opposizione, sono state di fatto un elaborato congiunto che tiene conto anche di posizioni ed emendamenti portati avanti dalle minoranze (si pensi al lavoro fatto dal M5S per l'approvazione della legge sulle unioni civili, ecc.⁴²⁹). Tale discorso, qualora la XVIII legislatura riesca a prender piede, sarà verosimilmente ripreso e ampliato poiché la frammentarietà registrata in queste consultazioni elettorali, pare porre definitivamente in soffitta l'intero schema maggioritario previsto nella Seconda Repubblica a favore di un nuovo sistema che riesce a coniugare in sé sia aspetti propri della Prima Repubblica (come gli accordi in Commissione) sia aspetti della Seconda Repubblica (come ad esempio, la permanenza di storture come la previsione del capo coalizione previsto dal Rosatellum). Certo è che, oggi, le maggioranze di governo debbano ricercarsi nuovamente all'interno del Parlamento e, anche la linea seguita dal Presidente della Repubblica durante queste ultime consultazioni, pare seguire questo assunto. In questo modo, con il ritorno alla centralità del Parlamento si riuscirebbe ad uscire dall'impasse nata da una modificazione del sistema sempre rimasta monca per via delle mai approvate riforme costituzionali.

Infine, una delle motivazioni per cui le minoranze non riescono a sfruttare ciò che nei regolamenti è loro attribuito è, come già detto, la loro frammentarietà e la loro facile liquefazione all'interno del Parlamento. A dire il vero, un primo freno a questo fenomeno è stato posto in essere dall'introduzione nel regolamento del Senato dell'art. 27, c. 3°-bis, il quale stabilisce che un senatore, eletto nell'Ufficio di Presidenza di una delle XIV Commissioni permanenti, decade dall'incarico nel momento stesso in cui si iscrive ad un gruppo diverso da quello nel quale è stato eletto. Nonostante questo sia un ottimo passo compiuto dal legislatore, appare evidente che il problema andrebbe risolto alla radice in quanto si dovrebbe tornare ad avere dei partiti forti, seri e radicati nei territori, che possano, prima di tutto, raccogliere un numero cospicuo di persone al loro interno le quali stiano insieme per comunione di idee e ideali e che perseguano fini comuni. Fare questo, però, non è assolutamente semplice poiché da una parte servirebbero dirigenti di partito che non guardino unicamente alle elezioni ma, come diceva James Freeman Clarke⁴³⁰, guardino alle generazioni future e, dall'altra, servirebbe invece che il popolo tornasse ad affezionarsi alla lotta politica, come unico strumento utile per poter perseguire i propri ideali.

4.5.2. Superare lo scetticismo sulle lobbying attraverso una previsione organica della loro attività nel procedimento legislativo.

Per quanto concerne i gruppi di interesse, invece, gettare luce su un fenomeno che l'opinione pubblica ha sempre visto in maniera negativa non è affatto semplice. Un primo

⁴²⁸ Dati fatti propri dalle statistiche sulla legislazione in www.camera.it e www.senato.it.

⁴²⁹ *Ibidem*.

⁴³⁰ J. F. CLARKE, *Wanted, a Statesman!* in HALE E. E., LEE & SHEPARD (a cura di), *Old and New*, vol. II, Boston, dicembre 1876, n.° 6, p. 644.

passo che il legislatore potrebbe compiere in questo senso potrebbe essere quello di raccogliere tutte le previsioni generali e particolari in maniera univoca e non fraintendibile, rendendo più trasparente l'attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo. A facilitare il legislatore in questo compito così arduo potrebbe giocare a favore il fatto che la questione della trasparenza è un argomento fortemente avvertito dall'opinione pubblica che, verosimilmente, comincerebbe a vedere in maniera più positiva l'attività di lobbying. Puntando su questo aspetto, un passo concreto potrebbe essere compiuto dando maggior risalto mediatico ai due codici approvati dalla Giunta del Regolamento della Camera nella passata legislatura informando l'opinione pubblica della possibilità di iscriversi e di poter far sentire la propria voce. Tuttavia, per quanto questo possa essere un primo passo compiuto verso la trasparenza del fenomeno, la mancata previsione nella riforma del Senato lascia aperto qualche alone di mistero circa l'effettiva volontà del legislatore di migliorare la trasparenza e la pubblicità del fenomeno. Partendo da questo, in questa XVIII legislatura si potrebbe traslare il dettato previsto dalla Camera dei Deputati anche al Senato di modo da creare un continuum tra le due Camere.

Per quanto positive, però, queste previsioni non sono sufficienti a garantire una reale trasparenza in quanto una vera e propria previsione generale non è di fatto prevista; a parere di chi scrive, sarebbe meglio prevedere la loro regolamentazione all'interno dei regolamenti parlamentari per due ragioni diverse: la prima è che una maggioranza semplice non modificherebbe i dettami previsti e la seconda è perché, in questo modo, l'attività delle lobby diverrebbe una parte fondamentale del procedimento legislativo, migliorandone non soltanto la qualità ma anche la conoscibilità dell'opinione pubblica. Infatti, secondo Petrillo, il rapporto tra decisore politico e gruppi di interesse è un po' la cartina di tornasole della stessa democrazia rappresentativa ed è per questo che il Parlamento e il procedimento legislativo specialmente appaiono come il luogo migliore per ricercare la trasparenza dell'attività di lobbying poiché gli atti delle Camere sono pubblici e facilmente rinvenibili, anche online⁴³¹. In conclusione, sarebbe utile anche superare la discrezionalità della Commissione che, allo stato attuale delle cose, è l'unico organo del Parlamento che può decidere chi sentire, per quanto tempo farlo e a chi precludere l'accesso alle audizioni anche informali. Dopodiché andrebbe previsto, per le stesse Commissioni, anche l'obbligo di presentare all'Assemblea i resoconti dettagliati di queste audizioni con il duplice scopo di continuare a perseguire la tanto agognata e ricercata trasparenza ma anche, e soprattutto, con lo scopo di migliorare ogni passaggio dell'attività legislativa delle Camere ed, in particolare, la fase istruttoria della Commissione⁴³².

5. L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA ALLA PROVA DELLA "QUALITÀ DEMOCRATICA DELLA NORMAZIONE"

di Rita Pescatore

⁴³¹ P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, cit., p. 286 ss.

⁴³² Ivi, pp. 293 ss.

5.1. *L'istruttoria legislativa: caratteri e fondamenti.*

Nell'arco del procedimento legislativo, la fase dell'istruttoria parlamentare intesa in senso tecnico rappresenta il momento di maggiore concentrazione dell'attività di progettazione legislativa nonché lo spazio fisico proprio della mediazione politica⁴³³.

L'istruttoria legislativa si presta ad una duplice osservazione, configurandosi primariamente come «esigenza procedurale»⁴³⁴ costituzionalmente posta ovverosia – operativamente – quale «complesso di adempimenti curati ai fini della preparazione degli schemi di atti normativi»⁴³⁵; essa costituisce, altresì, il «*metodo* di analisi dei testi normativi interno alle Commissioni parlamentari»⁴³⁶, cui si riconosce in dottrina un «rilievo autonomo rispetto alle regole del procedimento legislativo»⁴³⁷.

La fase istruttoria, che – come si dirà meglio in seguito – elegge a sua sede canonica le Commissioni parlamentari, trova un sicuro e diretto fondamento giuridico nella fonte costituzionale, ove l'art. 72, al primo comma, statuisce che l'esame in Commissione, «preliminare e propedeutico»⁴³⁸ rispetto all'approvazione finale di un testo di legge, rappresenta il primo passaggio obbligato all'interno del procedimento legislativo ordinario, accanto a quello successivo in Assemblea. È indubbio che i due momenti procedurali così individuati costituiscano il primo il «presupposto processuale» dell'altro «ai fini della legittima articolazione di ciascun procedimento legislativo»⁴³⁹, potendosene pertanto affermare il carattere di «fasi necessarie», dotate della «medesima dignità processuale»⁴⁴⁰.

La portata precettiva della disposizione costituzionale richiamata, attorno alla quale assai autorevoli elaborazioni sono state prodotte in dottrina⁴⁴¹, impone l'acquisizione nell'ordinamento generale di «una comune concezione del procedimento legislativo

⁴³³ A tal riguardo, Renzo Dickmann, nel suo contributo *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1, p. 210, identifica l'istruttoria legislativa come «la fase nell'ambito della quale si procede in direzione della conciliazione delle proposte delle singole parti politiche in una disciplina sorretta da una volontà politica maggioritaria».

⁴³⁴ R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene editore, Napoli, 2006, p. 81. L'Autore inferisce una siffatta caratterizzazione della fase istruttoria direttamente dal dettato costituzionale e, più precisamente, dal primo comma dell'art. 72.

⁴³⁵ *Ivi*, p. 76.

⁴³⁶ *Ivi*, p. 79.

⁴³⁷ *Ibidem*. In tal senso l'Autore giustifica l'astrazione dell'attività istruttoria come *metodo* in ragione del fatto che essa, collocandosi pur sempre nella fase in Commissione, viene a realizzarsi non soltanto «nel procedimento legislativo» in quanto preordinata all'esame dei progetti di legge ma, altresì, al di fuori di esso «in sede di attività consultiva su atti normativi del Governo», e mentre nel primo caso l'istruttoria concorrerebbe – secondo la lettura proposta – «alla definizione dei presupposti ed alla individuazione dei limiti della scelta politica», nel secondo caso supporterebbe «un'attività di controllo, non di co-partecipazione all'esercizio della funzione normativa».

⁴³⁸ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4, p. 788.

⁴³⁹ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 212.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ Cfr. *ex multis*, A. A. CERVATI, Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Zanichelli editore, Bologna, 1985; L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961, p. 42 – 124; C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, n. 2; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2003; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1981; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, n. 13.

parlamentare caratterizzata dal riconoscimento di un'ampia autonomia regolamentare alle camere, ma anche dalla indicazione di alcune *esigenze ineliminabili*⁴⁴², tra le quali s'individua – ai fini specifici di questa trattazione – la fase d'esame in Commissione e la relativa attività istruttoria. Proprio con riguardo a quest'ultimo profilo, tanto strutturale quanto sostanziale, si pone la necessità di richiamare il complesso quadro delle relazioni che si instaurano tra lo spazio occupato dalle norme costituzionali sul procedimento legislativo e quello occupato dalle norme regolamentari nella medesima materia; in quest'ambito, se da una parte, le disposizioni costituzionali prescrivono la conduzione di «procedure predeterminate nei loro momenti essenziali»⁴⁴³ e pertanto non derogabili per via regolamentare, dall'altra, il regolamento parlamentare può, «sia pure nell'ambito dei “principi basilari” della costituzione», adempiere alla sua «funzione di “strumento di mediazione regolativa delle norme puntuali poste dalla costituzione”»⁴⁴⁴. Una tale combinazione di aree di competenza, sul piano del sistema delle fonti, ha fin da subito suscitato una lunga riflessione costituzionalistica⁴⁴⁵ proprio a partire dall'esigenza di chiarire le implicazioni teoriche riconducibili all'inciso – «secondo le norme del suo regolamento» – con cui il primo comma dell'art. 72 Cost. rimanda alla fonte regolamentare; a tal proposito si ritiene, innanzitutto, di dover riconoscere al frammento testuale indagato una vera e propria *portata bidirezionale*, vale a dire di poter dedurre che il testo costituzionale, così come formulato, se da una parte riconosce la tradizionale (e indiscussa) autonomia parlamentare, che nei regolamenti trova la sua più alta espressione, dall'altra, ha inteso vincolare quegli stessi regolamenti, proprio in quanto richiamati dalla norma costituzionale, al rispetto degli argini da quest'ultima tracciati in materia di procedimento legislativo. A fondamento di quanto fin qui riportato Osi pone la tesi primigenia di Serio Galeotti, la quale, nel cogliere il procedimento di formazione delle leggi «nella sua entità di fenomeno unitario ed individuo della realtà giuridica»⁴⁴⁶, riconosce come le norme costituzionali che «danno regola al procedimento legislativo»⁴⁴⁷ pongano la disciplina più generale e comunque quella da ritenersi fondamentale nonché, specificatamente, «la struttura fondamentale della sequenza procedurale fissandosi l'ordine delle attività da

⁴⁴² A. A. CERVATI, Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 118, corsivo non testuale.

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ *Ivi*, p. 114. A ulteriore conferma del fatto che quello inerente alla disciplina del procedimento legislativo ordinario costituisce un terreno condiviso dalle due fonti menzionate e, pur tuttavia, nell'indiscussa separatezza dei due piani e supremazia della norma costituzionale, vi è la circostanza significativa – ricordata da Leopoldo Elia nel suo *Le commissioni parlamentari italiane*, cit., p. 67 – per cui anche «l'assemblea costituente [...] respinse il tentativo degli onn. Mortati e Tosato [...] di rimettere integralmente al regolamento di ciascuna Camera la disciplina del procedimento legislativo ordinario».

⁴⁴⁵ Ai fini di una ricostruzione organica dell'intera elaborazione dottrinale in materia di collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti si rinvia a: G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45; M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1955; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, Modena, 1906.

⁴⁴⁶ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., p. 4.

⁴⁴⁷ *Ivi*, p. 148.

ritenersi immancabili»⁴⁴⁸; quanto alle norme regolamentari, diversamente, se ne rintraccia «la loro rilevanza nell'ordinamento statale come norme di diritto oggettivo, cosicché ad esse appare, nonché possibile, necessario riferirsi per ricostruire *la disciplina sistematica del procedimento legislativo*»⁴⁴⁹, la quale ultima – secondo quanto deduce più recente dottrina⁴⁵⁰ – è data «dall'intreccio tra norme costituzionali e regolamentari, e ciò perché è la Costituzione stessa ad istituire una “riserva” a favore dei regolamenti, “quanto meno nelle materie che attengono alla disciplina dell'esame e dell'approvazione di ogni disegno di legge presentato alle Camere”»⁴⁵¹.

L'elaborazione teorica così ricostruita assicura un *fondamento giuridico-costituzionale* alla fase procedurale dell'*esame* in Commissione (ed alla sua articolazione interna in attività prevalentemente istruttorie), fase irriducibile nell'*an*⁴⁵², pur alla luce della riserva di regolamento posta quanto alla disciplina dei suoi profili procedurali e sostanziali; l'obbligatorietà che, nel procedimento legislativo, a questa fase precipuamente tecnica si riconosce – e che, in questa sede, si rende opportuno riaffermare a fronte di un'enunciazione costituzionale sì generalissima ma non per questo priva di stretta vincolatività per quanto prescrive – si integra con una disciplina regolamentare di attuazione, che si articola in modo distinto, proprio sul piano del dato testuale, nelle fonti regolamentari delle due Camere.

La disciplina regolamentare relativa all'esame dei progetti di legge in Commissione è, difatti, alla Camera⁴⁵³ evidentemente più dettagliata e a contenuto significativamente più operativo rispetto a quella materialmente corrispondente nel Regolamento del Senato⁴⁵⁴, ciò in quanto la prima consta nella normativa di risulta del recepimento, in sede di riforma regolamentare⁴⁵⁵, delle direttive presidenziali adottate, nel medesimo testo, nel gennaio del

⁴⁴⁸ *Ivi*, p. 148 – 149.

⁴⁴⁹ *Ivi*, p. 164, corsivo non testuale.

⁴⁵⁰ G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 150.

⁴⁵¹ Significativamente differente è la tesi elaborata da Carlo Esposito, che in un saggio del 1957 (*Questioni sulla validità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1330 e ss.) ha sostenuto che la disciplina dei procedimenti parlamentari «solo in via generica e lacunosa [...] trova posto nel testo costituzionale, ma per il resto essa, oggi come in passato, è rimessa ai regolamenti, alla prassi e agli usi parlamentari»; secondo la tesi espositiva, pertanto, «il significato “delle poche disposizioni relative ai procedimenti parlamentari che si leggono nel nostro testo costituzionale” va determinato *alla luce della prassi parlamentare e delle integrazioni in usi e regolamenti del Parlamento*. Dunque, alle norme costituzionali inerenti all'organizzazione interna delle Camere e ai procedimenti che vi si svolgono – *in primis* quello di formazione delle leggi – va riconosciuta “efficacia elastica e direttiva”. Insomma, la Costituzione, per Esposito, non intende disciplinare direttamente, sia pure in parte, il procedimento legislativo, ma “vuole fissare principi e direttive per i regolamenti cui è rimesso di disciplinare il procedimento legislativo [...]”» (Cfr. G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 163).

⁴⁵² Chiara Bergonzini, a tal riguardo, ponendo mente «alla semplice (ma fondamentale) disposizione costituzionale» sostiene a chiare lettere – senza il rischio di incorrere in una banalità o, tutt'al più, in un pleonismo – che «*la fase referente è obbligatoria*», riferimento questo che corre alla sola sede referente in quanto intesa teoricamente come quella cui è propria l'attività istruttoria e, ciononostante, inclusivo altresì delle altre due sedi ad essa alternative (C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 801).

⁴⁵³ Cfr. art. 79 R.C., che si colloca nel Capo XVI, dedicato all'esame in sede referente.

⁴⁵⁴ Cfr. art. 43, (anch'esso) in materia di procedura delle commissioni in sede referente.

⁴⁵⁵ Cfr. Riforma del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997.

1997 in materia di istruttoria legislativa dai Presidenti di entrambe le Camere⁴⁵⁶. La divergenza dispositiva che qui viene ad emersione è, invero, soltanto un “difetto” di forma (o per mancata armonizzazione, quest’ultima non certo nuova all’esperienza parlamentare⁴⁵⁷) in quanto il vincolo procedurale (nonché sostanziale), che si riconosce nell’attività istruttoria, si impone in egual misura tanto alla Camera quanto al Senato, a prescindere quindi da una sistematizzazione formale di «espresse previsioni che ne esemplifichino il contenuto»⁴⁵⁸, posto anche che quanto a queste non può certo realisticamente ritenersi sensata – e forse neppure assai funzionale all’efficacia stessa della fase procedurale cui afferiscono – una pretesa di esaustività. L’istruttoria legislativa, che – in un’ottica sistematica, sia interna che esterna al procedimento legislativo – si giustifica quale «metodo di registrazione delle esigenze sostanziali concorrenti nel procedimento in un dispositivo efficace tanto sul piano politico quanto su quello giuridico»⁴⁵⁹, «non è (difatti) formalmente riconducibile ad adempimenti specifici, ma deve ritenersi subordinata al soddisfacimento delle effettive necessità conoscitive che si manifestano nel corso dell’iter»⁴⁶⁰, ciò in quanto precipuamente funzionalizzata a quella che Renzo Dickmann esemplifica come «qualità democratica della normazione»⁴⁶¹.

Informalità della procedura e degli strumenti istruttori e cedevolezza delle afferenti norme regolamentari costituiscono, pertanto, il costo ordinamentale che il procedimento legislativo ed il suo stesso prodotto finale pagano all’autonomia parlamentare e alla riserva a favore della sua fonte caratterizzante, dalla seconda derivando una potenziale e, del resto,

⁴⁵⁶ Il riferimento corre alla *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni*, 10 gennaio 1997 per la quale si rimanda al sito ufficiale della Camera dei Deputati (www.camera.it), al link <http://leg16.camera.it/116?conoscerelacamera=82>, 7 maggio 2018. Analoga circolare – nella sostanza, nella forma e nelle finalità – è stata adottata dall’Ufficio di Presidenza del Senato; essa risulta reperibile sul sito del Senato della Repubblica (www.senato.it), al link https://www.senato.it/1057?testo_generico=28&voce_sommario=62, 7 maggio 2018.

⁴⁵⁷ Difetto di armonizzazione questo, che si riconferma anche in occasione della Riforma regolamentare del Senato, approvata il 20 dicembre 2017, la quale ha lasciato (ancora) inascoltate le direttive adottate ormai dieci anni prima.

⁴⁵⁸ R. DICKMANN, *L’istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 214; l’A., con riguardo all’ambito oggettivo di applicazione delle indicazioni esemplificative e metodologiche contenute nelle circolari del 1997 afferma significativamente che esse «devono ritenersi in vigore integralmente al Senato, nonché alla Camera per quanto non riprodotto dalle [...] disposizioni regolamentari (riferendosi con ciò all’art. 79 R.C.), delle quali comunque costituiscono un canone interpretativo» (p. 215). Sul punto e nella medesima direzione si esprimono, altresì, Luca Gori e Andrea Marchetti che, pur registrando la mancata codificazione nel regolamento del Senato delle direttive fissate dalle Circolari ai fini della valorizzazione dell’attività istruttoria, ritengono che «l’esistenza della circolare presidenziale consente comunque di affermare che i principi generali delle norme sull’istruttoria legislativa siano applicabili anche a questo ramo del Parlamento» (L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007, Giappichelli, Torino, 2009, p. 287).

⁴⁵⁹ G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002, p. 6.

⁴⁶⁰ R. DICKMANN, *L’istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 214. Lo stesso Autore, in un lavoro successivo, ricorda significativamente come «l’istruttoria parlamentare non present(i) quindi contenuti tipici o tipizzabili» (R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, cit., p. 80). Nello stesso senso ed in commento alla già citata disposizione regolamentare dedicata alla disciplina della fase istruttoria (art. 79 R.C.), altri Autori osservano che «il tenore letterale (non precettivo ma indicativo) della disposizione [...] e il suo carattere volontariamente non esaustivo determinano la convinzione che l’istruttoria legislativa» si connoti «in termini di attività dai contenuti atipici» (L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa*, cit. p. 289).

⁴⁶¹ G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità*, cit., p. 3.

non sanzionabile (sebbene sempre non oltre il limite tracciato dal dettato costituzionale) disattenzione e dalla prima, che è pur tipica delle sedi istruttorie e, in via generale, delle sedi ristrette ove l'incontro (e, talvolta, lo scontro) politico necessitano di spazi non contingentati, una naturale approssimazione che crea le condizioni perché si incorra negativamente nella non tecnicità del giudizio.

La disposizione regolamentare che, ai fini dell'analisi qui proposta, si impone quale dato normativo di primario interesse è senz'altro l'art. 79 del Regolamento della Camera dei Deputati, così come modificato in occasione della riforma del 1997, al quale si riconosce il pregio di aver scandito, e nel tempo e nello spazio del momento procedurale in Commissione, le fasi interne all'esame in sede referente, ove tecnicamente si colloca l'istruttoria legislativa; ad esso si deve, inoltre, secondo quanto ricostruito da Luca Gori e Andrea Marchetti⁴⁶², l'«individuazione degli obiettivi dell'istruttoria legislativa» (c. 4°), la «disciplina delle procedure relative allo svolgimento dell'attività istruttoria» (commi 1°, 2°, 3°, 12°) nonché l'«individuazione degli strumenti per il compimento dell'istruttoria» (dal c. 5° al c. 10°).

L'art. 79, c. 2°, R.C. individua tre passaggi cardine del procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente⁴⁶³ e, tra questi, due in particolare risultano, a parer di chi scrive, specificatamente eleggibili – seppur per ragioni differenti – a sedi in cui l'attività istruttoria trova esercizio; si tratta nello specifico dell'«esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi» e della consecutiva «formulazione del testo degli articoli», seguite, a chiusura, dalla «deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea», quale confine formale tra l'ambito di competenza della Commissione e quello di competenza dell'Assemblea.

Nel quadro normativo tracciato, l'istruttoria legislativa parlamentare costituisce «un'esigenza generale»⁴⁶⁴, connotata alla stessa funzione legislativa; essa «assume una tale centralità ai fini della definizione degli obiettivi del procedimento legislativo che le norme che la governano, al di là della effettiva applicabilità, sono richiamate *sic et simpliciter* nella loro valenza metodologica tra quelle applicabili anche alla sede legislativa, per effetto di quanto previsto all'articolo 94, comma 1, ultimo periodo, del Regolamento della Camera [...], ed alla sede redigente, per effetto del rinvio a tale (ultima) disposizione contenuto nell'articolo 96, comma 4, primo periodo, del Regolamento della Camera»⁴⁶⁵.

⁴⁶² Cfr. L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa*, cit., p. 287. Corsivo non testuale. Gli Autori, nel tentativo di rintracciare un ordine logico interno alla disciplina consegnata al testo dell'art. 79 R.C., effettuano un'operazione di sistematizzazione e razionalizzazione della stessa, individuandone i più significativi e, per le ragioni già illustrate nel testo, anche innovativi ambiti materiali di disciplina; una tale rielaborazione dei contenuti ha, perciò, l'effetto (senz'altro voluto) di facilitare all'interprete e, in generale, al funzionario parlamentare, destinatario ultimo di tali disposizioni, la lettura e l'applicazione delle stesse. Al di là di una siffatta praticità, a ben vedere e su un piano più strettamente teorico, quanto riportato risponde direttamente ad un'azione tipica di *drafting legislativo*, sebbene *ex post* ovverosia di derivazione dottrinale, che di fatto «ripristina» una corretta *dispositio* (sviluppo logico-contenutistico) dell'enunciato normativo.

⁴⁶³ Si riporta di seguito il testo del secondo comma dell'art. 79 R.C.: *Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea.*

⁴⁶⁴ G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità*, cit., p. 6.

⁴⁶⁵ *Ibidem*. A questo proposito, nella *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa*, cit., par. 2 (*Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea*), «anche nel caso di procedimenti in sede legislativa o redigente, ove essi non siano stati preceduti da una congrua istruttoria in

L'istruttoria intesa come *funzione* vale a dire quale *metodo di scrutinio* delle istanze (politico-sociali) sottese alla singola proposta di legge, pertanto, assume rilievo autonomo e viene così ad imporsi in tutte le sedi d'esame, senza spazi affrancati dagli obblighi ad essa consustanziali, cioè giustificandosi in ragione della sua peculiare finalizzazione all'istanza della qualità formale e (ancor più) sostanziale della legislazione.

Quanto, invece, alla puntuale individuazione del perimetro procedurale in cui essa si colloca, all'interno della Commissione competente per il merito del progetto assegnato, devono prendersi in considerazione tanto la fase dell'esame preliminare quanto quella di formulazione del testo degli articoli, la prima – come si dirà – sua sede naturale, la seconda luogo in cui l'attività istruttoria si declina più specificatamente in termini di informata valutazione degli interessi sostanziali (e politico-partitici) coinvolti, attraverso la selezione degli emendamenti e la definizione compiuta della lettera della legge (c.d. testo base). Da una tale osservazione iniziale deriva l'idea di considerare l'istruttoria legislativa parlamentare quale attività tecnica che – per effetto di una sorta di dislocazione cui essa si presta e che è facilmente osservabile all'interno della medesima fase in seno alla Commissione di assegnazione – si presenta come *attività fluida*⁴⁶⁶.

L'esame preliminare è la sede normativamente designata dell'istruttoria legislativa; esso rappresenta «metodologicamente lo spazio in cui esaurire l'acquisizione di elementi conoscitivi ed informativi che si rivelino utili non solo alla definizione del testo degli articoli, ma anche [...] alla valutazione della stessa opportunità di un intervento legislativo sulla materia sottoposta all'esame della Commissione»⁴⁶⁷. In questa fase, a fornire una misura circa le chance di attivazione degli strumenti istruttori non è tanto l'istanza sistemica della qualità della legislazione, qui intesa quale «esigenza generale che è possibile far coincidere con quella relativa ad un ordinamento giuridico coerente ed armonico»⁴⁶⁸, quanto piuttosto il grado di sensibilità politica che rispetto ad essi nonché rispetto alla proposta di legge si registra in Commissione. Il carattere programmatico delle disposizioni di cui all'art. 79 R.C. e, conseguentemente, la scelta degli strumenti istruttori non normativamente obbligata nel *quantum* né qualitativamente limitata, incoraggiano l'accentuarsi dell'informalità che connota tale fase, ove si impone l'«esigenza di assicurare la dovuta snellezza e rapidità di un lavoro preparatorio quale è quello delle Commissioni in sede referente, tenendo presente che, in tale sede, la discussione deve essere libera da qualsiasi legame e da qualunque ritualità e, per quanto possibile, succinta e sintetica, secondo quanto disposto dall'art. 30-bis (*rectius* art. 79, c. 2°, R.C.) che definisce testualmente tale fase procedurale «esame preliminare»⁴⁶⁹. Tuttavia, ciò che rileva ai fini di una «buona «istruttoria», oltretutto nella *collaborazione degli uffici governativi*, risiede innanzitutto nello

sede referente, si raccomanda di individuare le forme opportune per svolgere, anche in via informale attraverso comitati ristretti, le necessarie attività istruttorie».

⁴⁶⁶ Una tale lettura trae spunto proprio dall'analisi, tanto teorica quanto empirica, che dell'istruttoria legislativa compie Renzo Dickmann, e per la quale si rimanda, nello specifico, a: R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1; G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002.

⁴⁶⁷ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 220.

⁴⁶⁸ *Ivi*, p. 211.

⁴⁶⁹ G. MAROZZA, *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, in V. LONGI – M. STRAMACCI e altri (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, Capo VII, p. 355.

scrupolo e nella buona volontà del relatore, e dipende in secondo luogo dal *grado di preparazione dei membri* che intervengono durante il dibattito in commissione»⁴⁷⁰.

Nel secondo momento procedurale interno alla fase in Commissione – ovverosia quello di formulazione del testo – autorevole dottrina riconosce «il *proprium* dell'attività referente nel procedimento legislativo»⁴⁷¹, ciò in quanto – si afferma – «essa non è limitata ad una attività di consulenza nei confronti dell'assemblea, magari proseguita durante il dibattito in aula, ma comprende la facoltà di formulare delle proposte che non vengono presentate all'assemblea stessa come emendamenti al testo originario del disegno di legge; tali proposte, infatti, per il tramite degli emendamenti approvati in commissione, vengono incorporate nel testo che sarà sottoposto all'esame del collegio più grande: sicché [...] si dà alla commissione in sede referente la possibilità di partecipare, nella condizione più favorevole, alla precostituzione del contenuto dell'atto legislativo»⁴⁷², non solo quindi per via documentale, vale a dire tramite la ricostruzione di un impianto istruttorio, ma – proprio su tali presupposti – anche attraverso un intervento testuale positivo⁴⁷³.

A ulteriore riprova della fluida consistenza che qui si riconosce all'istruttoria legislativa parlamentare, si reputa sensato il riferimento alle attività a carattere istruttorio che pur si realizzano in sede consultiva ovverosia presso le Commissioni che, accanto a quella cui sia assegnato in via primaria l'esame del disegno di legge, s'individuano come competenti ad esprimere in ordine a quest'ultimo un parere; ci si riferisce, nello specifico, a tutte le Commissioni parlamentari altre rispetto a quella a competenza preminente, alle Commissioni c.d. filtro⁴⁷⁴, che nell'organigramma interno delle due Camere svolgono attività consultiva in modo più generale e sistematico a dispetto delle prime nonché all'attività – anch'essa consultiva seppur con la dovuta specificità, di cui si dirà meglio in seguito – del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati. Renzo Dickmann, a tal proposito, ha difatti sostenuto che l'«attività istruttoria non si esaurisce nella Commissione procedente»⁴⁷⁵, affermandone, pertanto, la dislocazione in una sede esterna a quella della Commissione di merito nonché ad essa parallela⁴⁷⁶.

⁴⁷⁰ L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961, p. 70. Corsivo non testuale. Gli aspetti autorevolmente individuati da Elia come maggiormente significativi ai fini di una compiuta nonché fruttuosa realizzazione dell'istruttoria legislativa, costituiranno oggetto d'analisi dei paragrafi successivi, in ragione della loro immutata rilevanza, anche nello scenario attuale, e di una problematicità ancor più evidente.

⁴⁷¹ *Ivi*, p. 68. Nello scritto qui citato, Elia assimila l'attività referente in Commissione, quale «attività preparatoria rispetto alla discussione in assemblea [...], a quella del giudice istruttore nel processo civile di cognizione».

⁴⁷² *Ivi*, p. 68 – 69.

⁴⁷³ Sempre Elia, a tal riguardo, qualifica un tale «potere di “elaborare” gli articoli che saranno (poi) sottoposti all'assemblea» come «il potere più forte di cui disponga la commissione in sede referente» (si veda per questo, nello scritto cui si rimanda nella nota precedente, p. 69).

⁴⁷⁴ Tali Commissioni permanenti presentano una configurazione parzialmente differente nelle due Camere: al Senato (art. 40 R.S.) sono rappresentate dalla Commissione Affari costituzionali, dalla Commissione Bilancio, dalla Commissione Giustizia e dalla Commissione Politiche dell'Unione europea (art. 23 R.S.), alla Camera, invece, dalle Commissioni Affari costituzionali (art. 75 R.C.), Bilancio e programmazione (art. 74 R.C.) e Politiche dell'Unione europea (art. 126 R.C.), cui si aggiunge la Commissione Lavoro (art. 75 R.C.).

⁴⁷⁵ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 239.

⁴⁷⁶ Enrico Albanesi nello scritto *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, con riferimento alle Commissioni in sede consultiva e ai profili inerenti alla qualità della legislazione, aggiunge inoltre che «oltre alle commissioni in sede referente, anche quelle in sede consultiva dovrebbero svolgere, nel corso dell'istruttoria, un'attività di verifica non limitata ai profili tradizionalmente di loro competenza, quali il rispetto delle disposizioni

Fenomeni di dislocazione dell'attività istruttoria si manifestano, altresì, nell'ambito della fase d'Aula, attraverso meccanismi interni alla prassi parlamentare e strutture cardine di connessione tra la sede ristretta della Commissione e il *plenum*. L'organismo che qui viene in rilievo è, alla Camera, il Comitato dei nove, organo interno alla Commissione, previsto dall'art. 79, c. 12°, R.C., il cui corrispettivo al Senato è rappresentato dalla c.d. Sottocommissione dei sette, la cui istituzione è invece contemplata all'art. 43, c. 5°, R.S. ma che, a differenza del primo, ha fatto presto a cadere in desuetudine⁴⁷⁷. Il Comitato dei nove, in particolare, viene in evidenza per la sua peculiare collocazione quale *trait d'union* tra la Commissione e l'Assemblea, in ragione della quale si è assistito alla stabilizzazione – nell'ambito del procedimento d'Aula – di veri e propri spazi di continuità istruttoria, sebbene connessi limitatamente all'esame dei nuovi emendamenti e degli articoli aggiuntivi presentati direttamente in Assemblea (art. 86, c. 3°, primo periodo, R.C.). In talune circostanze, ad ogni modo, tale Comitato diviene sede di risoluzione di situazioni patologiche procedurali di derivazione assembleare, che danno origine a quella duplicazione che la prassi parlamentare indica come “terza lettura”; quelle individuate costituiscono torsioni negative inferte all'istruttoria legislativa svoltesi in Commissione, ciò in quanto in questi casi all'interno del Comitato – quindi nell'ambito della fase d'Aula – si rende necessario effettuare un'istruttoria integrativa o talvolta addirittura sostitutiva di quella nei fatti neutralizzata, nella sua sede propria, dalle esigenze e dai tempi dettati dalla programmazione d'Aula, avendosi quindi «un sostanziale riesame» del progetto di legge in oggetto⁴⁷⁸.

Tuttavia, e pur in considerazione della prospettiva fin qui assunta ai fini di un'osservazione critica dell'istruttoria come *funzione parlamentare fluida*, non può certo negarsi una più «ristretta collocazione»⁴⁷⁹ (materialmente riscontrabile) dell'istruttoria legislativa *tecnica* in seno alla Commissione referente, specie se considerata in comparazione diretta con le sedi d'Assemblea interpellate; un siffatto confinamento del lavoro istruttorio viene, così, addebitato al fatto che lo stesso «non appare dotato di un apposito ed efficace strumentario operante anche nel prosieguo del procedimento di formazione della volontà assembleare»⁴⁸⁰, figurando i pur contemplati istituti assembleari di

costituzionali (Commissione Affari costituzionali), della normativa comunitaria (Commissione per le Politiche comunitarie) e della copertura finanziaria (Commissione Bilancio), ma estesa anche all'osservanza delle regole di tecnica normativa».

⁴⁷⁷ Così riportato da Vittorio Di Ciolo e Luigi Ciaurro in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 348.

⁴⁷⁸ Si rimanda a: R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., p. 123; L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa*, cit., p. 307, i quali nella medesima sede affermano conclusivamente che «una siffatta istruttoria si allontana molto dal modello immaginato dal Regolamento in quanto rimette ad un collegio ristretto, non dotato di particolari poteri, lo svolgimento di una delicata attività in una situazione di “emergenza”, stante l'imminenza dell'inizio dell'esame assembleare»; a questo si devono, inoltre, aggiungere l'informalità della sede nonché il deficit di trasparenza e di pubblicità del lavoro istruttorio che in essa si svolge, derivanti dal fatto che non è ivi prevista alcuna forma di resocontazione, con conseguente grave nocumento anche per l'interesse all'archiviazione e allo scambio, in fase di nuova istruttoria, delle informazioni acquisite.

⁴⁷⁹ Di ciò parla G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, *Il Filangieri*, Quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, p. 112.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

natura istruttoria⁴⁸¹ quali terminazioni nervose poco recettive di un apparato (quello istruttorio) senz'altro vitale per la bontà (politica e giuridica) dell'atto legislativo parlamentare. La rilevanza di tali considerazioni, oltre che teorico-procedurale, è primariamente di carattere sostanziale, in ragione dell'immediato riflesso che tali caratteristiche strutturali del procedimento legislativo ordinario sono idonee a produrre sul piano della tenuta interna ed esterna (o ordinamentale) di un testo di legge, sul quale intervengano modifiche assembleari «svincolate da un'apposita e specifica istruttoria legislativa»⁴⁸².

5.1.1. Quale finalità per l'istruttoria legislativa parlamentare? Strumenti dell'istruttoria e strumenti della qualità.

La questione di natura sistematico-ordinamentale della qualità della legislazione è certamente il *focus* che più si addentra nelle problematiche connesse alla fase dell'istruttoria legislativa parlamentare, centro nevralgico della decisione politica nonché luogo in cui si consuma la sfida stessa della qualità. Il concetto di qualità della normazione acquisisce, infatti, contenuto in funzione del momento istruttorio e in esso elegge anche le sue sedi privilegiate.

Le innovazioni regolamentari della fine degli anni Novanta, del resto, fin dal loro momento propositivo, segnato dalle Circolari presidenziali sull'istruttoria del gennaio del 1997, hanno individuato l'istruttoria legislativa quale ambito d'intervento specifico, nel tentativo di restituire a quest'ultima la centralità che le è propria nell'intero processo legislativo.

L'istruttoria legislativa parlamentare e, all'interno di essa, l'istanza della qualità a niente valgono se non a ricostituire la finalità ultima della funzione legislativa e, con essa, la statura costituzionale del Parlamento; quest'ultimo è, difatti, chiamato ad abbandonare quell'imperante cultura politica che lo ritrae quale «sede di regolamentazione globale della vita del paese e dei cittadini»⁴⁸³ e a ripensare se stesso, qualificando «la propria presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera»⁴⁸⁴ e modulando a tal fine il suo intervento, attraverso l'allontanamento da una consolidata presenza normativa lenticolare e verso una più auspicabile presenza di sistema, espressione questa di una coscienza politica complessiva e problematica nonché presupposto logico-culturale di una produzione legislativa ragionevolmente mutevole, cioè dotata di una resistenza ordinamentale tale da garantire stabilità normativa e certezza del diritto. La buona scrittura delle leggi non deve essere fraintesa quale mero esercizio di stile o, addirittura, quale operazione di prestigio autoritativo, costituendo essa piuttosto un fondamentale strumento di democrazia ed un veicolo di garanzie per i cittadini, per le imprese e per la pubblica amministrazione.⁴⁸⁵

⁴⁸¹ Si pensi, ad esempio, alla possibilità di richiedere informazioni e valutazioni al Governo circa «i presupposti ed obiettivi» dei disegni di legge di sua iniziativa (art. 83, c. 1-bis, R.C.) nonché alle ipotesi di coinvolgimento della Commissione Bilancio (c.d. filtro) contemplate dagli artt. 85, c. 1-bis e 86, c. 4-bis R.C.

⁴⁸² Così G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente*, cit., p. 113.

⁴⁸³ Cfr. La premessa della *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa*, cit.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

⁴⁸⁵ Sempre nella Circolare si chiarisce, infatti, come «il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la

Esiste una strettissima «linea di collegamento tra tecniche legislative e procedure parlamentari, le une e le altre caratterizzate da una forte influenza reciproca»⁴⁸⁶, ciò a conferma del fatto che le seconde, ove operano tutti gli strumenti istruttori contemplati dalle fonti regolamentari, costituiscono lo spazio in cui si realizza il controllo istituzionalizzato di qualità. Si ritiene, a questo punto, che sia necessaria un'azione volta ad incentivare – lungo tutto il processo di formazione delle leggi – una *contaminazione sempre maggiore* tra istruttoria (in tutte le sue manifestazioni e dislocazioni) e sistema dei controlli di qualità degli atti legislativi, superando quell'errore d'impostazione (sia concettuale che diacronico) che pone i due termini in rapporto sequenziale; si arriva così a cogliere l'idea stessa di *circolarità dell'istruttoria legislativa* – quasi importandola da quella pur collegata di ciclo della regolazione⁴⁸⁷ – la quale si sostanzia nella creazione di una connessione logico-spaziale tra i tre maggiori centri di elaborazione normativa (Governo, Commissione parlamentare e Assemblea) del procedimento legislativo ordinario.

Proprio l'istanza della qualità della normazione, infatti, mette a sistema attori e strumenti dell'istruttoria.

Accanto alla sede madrina rappresentata dalla Commissione parlamentare di merito, chiave di volta del processo della qualità e punto necessario di concentrazione normativa, si dispongono strategicamente, da una parte, il Governo, titolare di una porzione assai considerevole di attività istruttoria e responsabile, attraverso il proprio Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), con cui collaborano gli uffici legislativi dei singoli ministeri, del coordinamento di tutta l'attività normativa ad esso afferente (sia di rango primario che di natura regolamentare); dall'altra, l'Assemblea, sede ultima di attività di indagine legislativa, secondo quanto si è già detto nel paragrafo precedente, nonché luogo proprio del coordinamento formale dei testi⁴⁸⁸. Nella logica circolare così evocata, si individua sul piano potenziale un'integrazione continuativa tra le sedi interpellate ed uno scambio delle rispettive risultanze istruttorie convergenti attorno ad un medesimo testo, con risultati (sperati) di ottimizzazione delle risorse conoscitive e di condivisione dei risvolti tecnico-politici in via di maturazione nella prospettiva della deliberazione finale d'Aula. Profili di criticità interni ad un tale perimetro d'azione sono da individuarsi, invece, e nella carente preparazione tecnica della componente politica comunque collocata, che non manca di innescare cortocircuiti tanto inevitabili quanto inopportuni a un'istituzione

pubblica amministrazione. Si tratta, per di più, di un costo che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea».

⁴⁸⁶ U. ZAMPETTI, *I problemi della legislazione e i Regolamenti parlamentari*, in *L'istruttoria legislativa nell'evoluzione del sistema delle fonti normative*, Atti del convegno svoltosi a Cagliari il 9 e 10 ottobre 1998, Consiglio Regionale della Sardegna, 2002, p. 168.

⁴⁸⁷ Espressione che riassume in sé tutto il sistema degli strumenti di controllo della qualità degli atti normativi (legislativi e non), tra cui l'AIR (Analisi d'Impatto della Regolamentazione), la VIR (Valutazione d'Impatto della Regolamentazione) e le Consultazioni – recentemente oggetto di nuova disciplina, dettata con d.P.C.M. n. 169 del 2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione* – cui si aggiungono l'ATN (Analisi tecnico-normativa) e la RTF (Relazione tecnico-finanziaria).

⁴⁸⁸ Per le attività di coordinamento formale dei testi si rimanda all'art. 90 del Regolamento della Camera e al rispettivo art. 103 del Regolamento del Senato. Di questa fase assai peculiare si dirà più approfonditamente nei paragrafi che seguono.

parlamentare⁴⁸⁹, e nell'esiguità documentale tipica della sede referente, ove vige un regime di pubblicità ristretto con limitazione alla sola resocontazione sommaria⁴⁹⁰, che abbinata all'informalità intrinseca di tale sede restringe di non poco la tracciabilità delle attività e dei prodotti istruttori.

Il ventaglio di strumenti istruttori cui tali soggetti, e nello specifico la Commissione procedente, possono far ricorso al fine di giungere ad «una legge approfondita con metodo nei suoi contenuti e politicamente condivisa»⁴⁹¹, è frutto di una sistematizzazione della disciplina della fase referente introdotta «non solo per migliorare la qualità della legislazione, ma anche per garantire una corretta dialettica tra maggioranza e opposizione»⁴⁹², figurando essi quali istituti ad immediata attivazione da parte di gruppi ristretti di componenti e, pertanto, direttamente serventi la finalità di determinare un innalzamento del tasso di democraticità della legge parlamentare. Trattasi, più precisamente, di strumenti come la richiesta di informazioni al Governo, sia mediante audizioni, per lo più informali, che attraverso la produzione di relazioni scritte (artt. 79, c. 5° e 143 R.C.; artt. 46 e 47 R.S.), le indagini conoscitive (art. 144 R.C. e art. 48 R.S.), le richieste di pareri al CNEL (art. 146 R.C.) e le richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti (art. 148 R.C.).

La tendenza del legislatore regolamentare ad una sempre maggiore apertura dell'istruttoria legislativa all'accesso di istanze politiche e sociali più o meno distanti dalle logiche preponderanti (e dai numeri) della maggioranza, resasi già manifesta con la riforma del 1997, trova ulteriore conferma, più recentemente, in occasione del tentativo di modifica regolamentare compiuto alla Camera nel 2013⁴⁹³, nell'ambito del quale, assumendo ad oggetto proprio il testo dell'art. 143 R.C., ivi rubricato "audizioni", si è proposto l'ampliamento della platea di soggetti, prevalentemente esterni al procedimento legislativo, ammessi ad essere sentiti in sede di audizione informale presso l'organo parlamentare Commissione⁴⁹⁴. Quello delle *audizioni informali*, infatti, è un istituto di natura istruttoria cui va riconosciuta un'importanza strategica quanto all'esplicazione del ruolo della Commissione nel procedimento di formazione delle leggi; l'intrinseca informalità di queste

⁴⁸⁹ Si fa riferimento, ad esempio, alle richieste di consulenza tecnica provenienti dalle Commissioni consultive per la formulazione di un parere e rivolte ai medesimi uffici legislativi delle amministrazioni centrali che dell'atto su cui quel parere è richiesto sono autrici.

⁴⁹⁰ Ai fini di una più dettagliata trattazione del regime di pubblicità dei lavori in Commissione si rinvia a V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 345 e ss.; per quel che interessa, invece, la presente trattazione, si deve tener presente che è lasciata alla disponibilità della Commissione in sede referente, tanto alla Camera (art. 144, c. 4°, R.C.) quanto al Senato (art. 48, c. 6°, R.S.), la decisione di ammettere o meno la resocontazione stenografica per le sedute dedicate alle *indagini conoscitive*.

⁴⁹¹ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 248.

⁴⁹² C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 796; l'Autrice, in stretta continuità con quanto riportato nel testo, specifica ulteriormente che «l'istruttoria "risponde ad un'esigenza di informata deliberazione e di controllo parlamentare sulle scelte del Governo, che è essenziale per il ruolo del Parlamento in qualsiasi sistema istituzionale"» (si veda, alla pagina indicata, la nota 30).

⁴⁹³ Il riferimento corre all'*Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento*, Giunta per il Regolamento, 27 novembre 2013 (data di trasmissione alla Presidenza).

⁴⁹⁴ Secondo le modifiche proposte, tra i nuovi soggetti legittimati ad essere sentiti dalle Commissioni in sede di audizione informale vi sarebbero, citando testualmente: le società di diritto privato a integrale partecipazione pubblica che operino in settori di rilevante interesse pubblico, il CNEL, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, le autorità indipendenti, la Corte di cassazione, i commissari straordinari del Governo, i soggetti rappresentativi di interessi costituzionalmente tutelati ed infine i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie territoriali.

sedi, se da un lato asseconda l'esigenza di snellimento delle procedure istruttorie, svincolandole dagli adempimenti formali tradizionali ed incoraggiando un flusso di informazioni meno condizionato istituzionalmente, dall'altro pone problemi di trasparenza non trascurabili, sia rispetto ai rappresentati che rispetto alle medesime esigenze informative e di archiviazione. Ad ogni modo tali audizioni⁴⁹⁵, tanto nella loro configurazione attuale quanto in quella suggerita in via di revisione regolamentare, costituiscono il canale preferenziale attraverso cui si realizza di fatto, anche nel sistema nazionale e ancor prima di una sua formalizzazione, l'incontro tra decisore pubblico e *gruppi di interesse* (meglio conosciuti come lobby)⁴⁹⁶, presupposto irriducibile delle democrazie rappresentative. Con riferimento a quest'ultimo aspetto ed in considerazione dell'assai più recente adozione alla Camera tanto di un *Codice di condotta dei Deputati*⁴⁹⁷ quanto di un'apposita *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*⁴⁹⁸, con l'istituzione presso di essa di un registro per l'iscrizione dei soggetti che intendano svolgere professionalmente siffatta attività nei confronti dei (soli) deputati⁴⁹⁹ e limitatamente presso le sedi della Camera, può dirsi formalmente compiuta la disciplina di ciò che la dottrina ha definito «istruttoria legislativa «allargata»»⁵⁰⁰, la quale tuttavia, dal punto di vista degli sviluppi sostanziali, lascia ancora aperte almeno due questioni che meriterebbero, forse più di altre, una definizione: la prima riguarda il mancato riconoscimento ai gruppi di interesse di un diritto procedimentalizzato di partecipazione attiva al processo decisionale, restando pertanto la loro azione ed il flusso in ingresso (in sede istruttoria) e in uscita (in sede di positivizzazione normativa) delle istanze politico-sociali avanzate del tutto confinati ai tradizionali spazi di negoziazione politica, per definizione imperscrutabili; la seconda, di natura più spiccatamente tecnica, afferisce invece all'esclusione dal circuito delle rappresentanze di interessi dell'istituto dell'audizione informale⁵⁰¹ di cui si è anzidetto, con la conseguente creazione di un binario

⁴⁹⁵ Le audizioni informali – secondo quanto riportato da Renzo Dickmann in *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 225 – possono essere svolte dalla Commissione procedente tanto in sede di *comitato ristretto*, organo temporaneo interno alla Commissione, quanto in seno ad un *gruppo di lavoro*, la cui costituzione può essere promossa dallo stesso relatore, sempre ai fini di una più accurata istruttoria, e che «non essendo un organo della Commissione, può riunirsi senza alcuna formalità e (all'interno del) quale possono essere ricevuti tutti i soggetti che il relatore ritenga opportuno ascoltare».

⁴⁹⁶ Si ricorda, sempre in questa sede, che un ulteriore canale di interpellanza dei soggetti portatori di interessi è dato dalle Consultazioni, così come previste e disciplinate dal d.P.C.M. n. 169 del 2017, che disciplina gli istituti tipici del ciclo della regolazione, di cui è *dominus* incontrastato il Governo.

⁴⁹⁷ Approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016.

⁴⁹⁸ Approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016.

⁴⁹⁹ Una delle «miopie» addebitate al Legislatore regolamentare, da parte della dottrina che si è interessata a questi aspetti di non poco conto, è quella di limitare l'obbligo di iscrizione a coloro che intendano esercitare tale attività «solo nei confronti dei deputati (non anche dei collaboratori, spesso molto più rilevanti, o dei consiglieri parlamentari – la cui rilevanza nel momento decisionale è fuori discussione)» (P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati, Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, p. 297).

⁵⁰⁰ P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento*, cit., p. 288.

⁵⁰¹ Il secondo periodo del paragrafo II del richiamato Regolamento in materia di gruppi di interesse, sancisce difatti che: «non costituiscono attività di rappresentanza di interessi le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso di audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati parlamentari». Pier Luigi Petrillo a tal riguardo osserva criticamente come «sarebbe stato (forse) più razionale prevedere che solo chi è iscritto nel registro possa essere

ad hoc ovverosia di una corsia parallela – rispetto a quella tradizionale delle audizioni in Commissione – cui hanno accesso i soli soggetti iscritti nel dato registro, con ciò originandosi non soltanto un discrimine ingiustificato tra questi e i soggetti non iscritti, quindi non censiti dal circuito parlamentare, ma anche un potente disincentivo all’adesione stessa al nuovo quadro prospettato, proprio in ragione degli immutati vantaggi connessi al modulo dell’audizione.

Un’importante funzione di presidio della qualità e, in via strumentale a questa, un ruolo istruttorio del tutto peculiare si riconosce, alla Camera, al *Comitato per la legislazione* e, al Senato, ad un *Sottocomitato per i pareri* interno alla Commissione permanente Affari costituzionali; tali organi svolgono, ognuno nella Camera di afferenza, una funzione omologa che esprime tutta la sua incisività, dapprima e concretamente nel corso dell’istruttoria legislativa e, di riflesso, sulla profondità qualitativa del prodotto legislativo finale, pur dovendosene comunque attestare tratti di specificità, sia di natura funzionale che strutturale.

Il Comitato per la legislazione⁵⁰² è, dal canto suo, organo consultivo specializzato delle Commissioni parlamentari della Camera, con compiti di consulenza tecnica sia di natura obbligatoria che eventuale⁵⁰³ – e, per questo, solo potenzialmente estesi a tutta la produzione legislativa che in essa si realizza – e ciononostante, in nessun caso con efficacia vincolante per la Commissione ricevente. Quanto alla sua natura, sebbene in dottrina se ne individui una precisa connotazione tecnica, derivata dalla «sua composizione paritetica (5 membri designati dalla maggioranza e 5 dall’opposizione)», inoltre, dai «parametri utilizzati per analizzare i testi normativi» nonché dalle «particolari modalità di elaborazione del parere»⁵⁰⁴, ad ogni modo, si ritiene che il Comitato non possa qualificarsi quale organo – anche ontologicamente – tecnico, ciò in quanto nient’affatto formato da tecnici, intesi quali esperti di legistica e specialisti delle materie d’interesse, e pertanto tale solo nella misura in cui titolare di una funzione (quella senz’altro) indubitabilmente tecnica. Risulta, così, altrettanto pacifica l’affermazione di un’intrinseca politicità dell’organo⁵⁰⁵, che con

audito, quanto meno se appartiene alle categorie di “lobbisti” professionali definiti dallo stesso articolo» (P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento*, cit., p. 298).

⁵⁰² Per un esame attento del ruolo e delle funzioni che quest’organo, introdotto alla Camera nel 1998, svolge all’interno del quadro istituzionale di riferimento, si rimanda, tra gli altri, a: L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l’effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 186 e ss.; N. LUPO, *L’informazione parlamentare nell’istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, Vol. II, p. 227; P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l’attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 3/2017; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l’attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 3/2017; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 31 e ss. Nel presente scritto ci si limiterà a porre in luce gli aspetti che, a fronte delle esigenze istruttorie e della qualità della normazione, si ritiene utile problematizzare ai fini di una lettura sistematica del ruolo che a tale organo si attribuisce.

⁵⁰³ Il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimere pareri, in via obbligatoria, sui disegni di legge contenenti disposizioni di delega o di delegificazione (art. 16-bis, c. 6°-bis, R.C.) e sui disegni di conversione dei decreti-legge (art. 96-bis, c. 1°, R.C.), in via eventuale (o facoltativa) vale a dire su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione di merito, sui progetti di legge ordinari (art. 16-bis, c. 4°, R.C.) e sugli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-ter, c. 3°, R.C.).

⁵⁰⁴ L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 187.

⁵⁰⁵ Si veda per questo F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., p. 45.

l'anzidetta funzione si coordina, entrambe estremamente essenziali ai fini della valutazione richiesta.

Proprio la peculiare composizione in perfetta equidistanza dalle forze di maggioranza e da quelle di minoranza, presidio primario della tecnicità dell'organo, ha recentemente attirato a sé spinte riformatrici⁵⁰⁶ nel senso di una politicizzazione dello stesso, al fine – s'immagina – di un'armonizzazione (quasi a ritroso) della sua configurazione organica con quella che invece caratterizza il suo corrispettivo nell'altra Camera.

Gli aspetti più problematici che, tuttavia, s'impongono come maggiormente significativi ai fini di un'indagine sull'istruttoria così come essa si conforma all'interno del procedimento legislativo ordinario e che afferiscono all'attività del Comitato, «non risiedono tanto nella politicità dell'organo»⁵⁰⁷, pur ampiamente processata nella riflessione parlamentaristica, quanto più precisamente nel tempo in cui si perfeziona la sua azione; il Comitato infatti «esamina una versione iniziale del progetto di legge, che spesso muta anche radicalmente nel prosieguo dei lavori parlamentari, (gettando lo stesso) in una posizione di “guardiano distante” dagli altri luoghi dell'attività legislativa»⁵⁰⁸, vale a dire, in prima battuta, la Commissione di merito, ed in seconda battuta, l'Assemblea. Tale scarto temporale, del resto, risulta infruttuosamente condiviso da tutti gli espedienti tecnico-normativi che concorrono o che dovrebbero concorrere ad un miglioramento della qualità della normazione, facendosi con ciò riferimento, ad esempio, all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – che tipicamente interviene a certificare la qualità dei disegni di legge di iniziativa governativa – anch'essa sistematicamente «elaborata in relazione al testo originario, sottoposto alla prima deliberazione del Consiglio dei Ministri, (e per ciò) assolutamente inadeguata a fronte dei successivi sviluppi»⁵⁰⁹, frutto di mediazione e concertazioni politico-istituzionali.

Il Sottocomitato per i pareri, che si colloca diversamente all'interno della Commissione Affari costituzionali del Senato – competente ad esprimere pareri obbligatori, ai sensi dell'art. 40 R.S.⁵¹⁰, su tutti i disegni di legge assegnati alle Commissioni in via primaria – costituisce la *sede ristretta* cui è demandata, in via generale, tale attività consultiva, nell'ambito della quale è valutata, oltre ai profili di costituzionalità della proposta di legge in esame, alla sua conformità ai principi generali dell'ordinamento nonché alla corretta collocazione di essa nel sistema delle fonti, anche la sua qualità tecnico-normativa. Il giudizio espresso in relazione a quest'ultimo profilo si differenzia da quello elaborato in modo specialistico dal Comitato per la legislazione della Camera per il fatto stesso di

⁵⁰⁶ Si rimanda qui alle proposte di modifica dell'art. 16-bis R.C. così come avanzate nella *Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento (Allegato 1)*, 27 novembre 2013.

⁵⁰⁷ *Ivi*, p. 47.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

⁵⁰⁹ V. DI PORTO, *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in E. CATELANI – E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, *Atti del Seminario di Studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 84.

⁵¹⁰ In dottrina si è a tal riguardo sostenuto che «nel Regolamento del Senato, sebbene non sussistano disposizioni esattamente corrispondenti a quelle introdotte nella seconda metà degli anni Novanta nel Regolamento della Camera, l'attenzione alla qualità della normazione si è comunque concretizzata – anche mediante apposite modifiche regolamentari approvate verso la fine degli anni Ottanta – soprattutto nella predisposizione di una rete di pareri obbligatori» (G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente*, cit., p. 106, corsivo non testuale).

originare da una valutazione comparativa (quindi per certi aspetti meno miope), che tiene necessariamente conto di tutti i criteri interpellati, da ciò derivando una maggiore ponderazione delle raccomandazioni, delle condizioni e delle osservazioni avanzate inerentemente ai profili del *drafting* formale e sostanziale, alle quali, proprio in quanto frutto di un temperamento con le esigenze politiche contingenti, si riconosce⁵¹¹ una maggiore efficacia presso l'organo politico destinatario.

Alla luce della geometria assai variabile che, come si è avuto modo di vedere, caratterizza l'intero processo legislativo nell'interazione continua e talvolta anche disarmonica tra strumenti della qualità e strumenti dell'istruttoria, si può senz'altro condividere la riflessione teorica⁵¹² secondo cui «la rilevanza assunta dall'istruttoria incide sulla stessa funzione della legge», a partire dalla quale si assume, conclusivamente, che l'istruttoria stessa costituisce il luogo della «qualità tecnica», della «qualità politica» e insieme della «qualità costituzionale» della norma legislativa.

5.2. Le storture all'istruttoria legislativa

Le maggiori storture cui è significativamente soggetta la fase procedurale dell'istruttoria legislativa provengono tanto dalla sistematica interna alla medesima Commissione di merito (*storture interne*) quanto per effetto dell'influsso che su tale spazio ristretto esercitano le dinamiche del procedimento d'Aula (*storture esterne o d'Aula*).

Un contenimento non certo trascurabile dei tempi istruttori, infatti, deriva proprio dalle scelte relative all'organizzazione dei lavori in Commissione e alla selezione delle esigenze istruttorie, che la disciplina regolamentare (art. 79, c. 1°, R.C.) rimette al Presidente della Commissione, insieme all'Ufficio di presidenza in composizione integrata (c.d. «"governo politico" dell'istruttoria»)⁵¹³ e che essa stessa condiziona non soltanto al soddisfacimento delle finalità intrinseche dell'attività istruttoria (art. 79, c. 4°, R.C.) ma, più precipuamente, alle esigenze di economia procedurale, espressamente richiamate dall'art. 79, c. 1°, R.C., in ragione delle quali si assume che «l'esame dei progetti di legge deve svolgersi "senza alcun appesantimento formalistico fine a se stesso"»⁵¹⁴. Il confine tra ciò che costituisce adempimento formale essenziale e «appesantimento formalistico», all'interno della sede referente, rappresenta un crinale assai scivoloso, ove si consuma la contesa tra esigenza politica ed esigenza tecnica, spesso risolta a favore della prima. Il dato tanto teorico quanto

⁵¹¹ La riflessione relativa alle peculiari potenzialità che si possono riconoscere ai pareri del Sottocomitato della Commissione Affari costituzionali del Senato, in ordine ai profili della qualità della normazione, si deve al Dott. Alessandro Goracci, consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica, nel ruolo di Segretario della Commissione Affari costituzionali, in quanto emersa nel corso di una lezione tenutasi presso il Seminario di Studi parlamentari "Silvano Tosi". Per una riflessione specificamente dedicata a tale organo si rinvia, inoltre, a A. FINOCCHIARO, *Il ruolo della Commissione affari costituzionali del Senato per la qualità delle leggi*, in AA.VV., *Le parole giuste, Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia*, Senato della Repubblica, 2016, p. 103.

⁵¹² Si riporta di seguito quanto rielaborato da Quirino Camerlengo (Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, p. 2461 - 2462), a partire da una precedente riflessione di Renzo Dickmann (R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo*, cit.), attorno alla funzionalità sistemica del momento istruttorio in ordine al prodotto finale e alla sfida tutta culturale della qualità.

⁵¹³ L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa*, cit., p. 289.

⁵¹⁴ *Ivi*, p. 290.

pratico dell'infrangibile supremazia della programmazione dei lavori d'Aula su quella che invece (solo in apparenza) resta nella disponibilità dell'Ufficio di Presidenza della Commissione s'individua, in questa sede, quale elemento causativo della problematica erosione dei tempi istruttori; un'interpretazione – senz'altro strumentale alle istanze della politica nonché volutamente ambigua – circa la portata dilatoria o acceleratoria del termine fissato per la durata dell'istruttoria di cui all'art. 81, c. 1°, R.C., ha sistematicamente facilitato la progressiva sottrazione di spazi e di valore alla sede referente. Nella prassi parlamentare si possono annoverare almeno due fenomeni, anche significativamente consolidatisi, di uso strumentale della disciplina regolamentare: la prima, propria del Senato, deriva dalla diretta applicazione dell'art. 44, c. 3°, R.S., che alla scadenza del termine per la presentazione della relazione autorizza la presa in considerazione del disegno di legge, «anche senza relazione (e) nel testo del proponente», ponendosi così «a fondamento di una prassi che consente, in qualsiasi momento dopo l'assegnazione del progetto alla Commissione, di “richiamare” tale progetto in aula – senza che rilevi quanto tempo sia passato e quanto ne resterebbe alla Commissione per completare il proprio esame – per il solo motivo che quel progetto è stato calendarizzato per l'inizio della discussione in Assemblea»⁵¹⁵; la seconda richiama invece il meccanismo della c.d. doppia calendarizzazione, che trova fondamento nell'art. 23, c. 5°, R.C., nella misura in cui esso ammette che l'esame in Assemblea possa prendere avvio anche prima del decorso del termine per l'esame in Commissione, su accordo unanime della Conferenza dei Capigruppo e in casi tassativamente predeterminati, oppure qualora la Commissione abbia già concluso l'esame; «la condizione, implicita ma facilmente deducibile (ai fini di una corretta applicazione dell'istituto), è che la Commissione abbia autonomamente anticipato la conclusione dei lavori; la prassi (tuttavia), nel caso concreto, ha fatto sì che la formula sia stata in realtà utilizzata per imporre un termine più breve alla Commissione senza ricorrere alle procedure regolamentari che disciplinano i casi urgenti»⁵¹⁶.

Si deve pertanto concludere che, nonostante le consistenti opportunità offerte dalla normativa regolamentare, sia per via della sua intrinseca duttilità sia per l'atteggiamento garantista rispetto ad una partecipazione attiva delle minoranze, le disposizioni che ineriscono al momento istruttorio sono confinate ad una lettura – largamente condivisa o per lo meno accettata da tutte le componenti politiche in campo – tesa difatti ad «evitare che i tempi in Commissione si dilatino troppo, non a garantire un periodo minimo incompressibile per l'istruttoria legislativa». Il problema è evidentemente culturale⁵¹⁷ e «l'istruttoria di fatto “risulta accorciata a piacimento”»⁵¹⁸.

⁵¹⁵ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 790 – 791.

⁵¹⁶ *Ivi*, p. 793.

⁵¹⁷ A tal proposito, appare opportuno riportare una riflessione assai significativa del Presidente della Repubblica *pro tempore* Sergio Mattarella – di cui si dà conto nel contributo di Renzo Dickmann *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 211 – inerente alla necessità che le norme regolamentari siano correate da una effettiva volontà politica di farne applicazione: «non tutto si può chiedere alle norme; molto (...) in qualunque consesso politico è affidato ai comportamenti politici. La politica infatti non si esaurisce nelle regole e nelle norme ed è per questo che siamo preoccupati di fronte ad un eccesso di regolamentazione, perché temiamo che tutto questo irrigidisca e chiuda gli spazi della politica con l'illusione che si possa prescindere dai comportamenti politici».

⁵¹⁸ Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit., p. 2458.

Quanto alle forze distorsive esterne all'alveo privilegiato della sede referente si è ritenuto di dover porre l'accento sulla pratica del maxi-emendamento⁵¹⁹, escamotage politico cui si deve riconoscere una forza decidente (di derivazione governativa, non certo parlamentare) uguale e contraria a quella con cui per il suo tramite si produce una netta sovversione degli equilibri interni all'esercizio della funzione legislativa, passando attraverso una grave neutralizzazione del faticoso lavoro istruttorio in Commissione. Un tale istituto parlamentare, spesso rinforzato da un abbinamento strategico con la posizione sul medesimo atto della questione di fiducia da parte del Governo, non solo «vanifica [...] la capacità decisionale del Parlamento»⁵²⁰ ma, nelle più frequenti ipotesi in cui si abbiano maxi-emendamenti «innovativi»⁵²¹ ovverosia recanti norme assolutamente nuove, senz'altro frutto del compromesso politico raggiunto su un testo condiviso (talvolta anche dalle forze di opposizione per via di negoziati contenutistici convenienti a entrambe le parti), questo importa di fatto un'eliminazione dell'istruttoria. Una tale strozzatura politica del lavoro in Commissione, se da un lato ha l'effetto di decostruire tutto (o quasi) l'impianto formale e sostanziale di un atto elaborato più o meno coerentemente alle regole e raccomandazioni della buona scrittura delle leggi, dall'altro si pone in grave contrasto con l'art. 72 della Costituzione, nella parte in cui individua nell'articolo, quale partizione interna al testo della legge, l'unità normativa sulla quale una decisione (davvero) democratica può ragionevolmente formarsi⁵²².

5.3. Prospettive di soluzione: correttivi in fieri e correttivi ex post.

All'osservazione dei fenomeni distorsivi dell'istruttoria legislativa, che variamente si dispongono nello spazio costituzionale del procedimento di formazione delle leggi, segue il tentativo di individuare rimedi più o meno praticabili in grado di restituire all'attività istruttoria il ruolo di punto cardinale del processo legislativo.

La dottrina costituzionalistica, dalla più risalente alla più recente⁵²³, non ha perso occasione di domandarsi quale fosse la sede nella quale ricercare le soluzioni giuridiche a

⁵¹⁹ Sul tema: 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, Cedam, Padova, 2010; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, p. 103 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, p. 807 e ss.

⁵²⁰ R. DI CESARE, *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, cit., p. 76.

⁵²¹ Così definiti da Elena Griglio in *I maxi-emendamenti del governo*, cit., p. 808, «quei maxi-emendamenti che modificano in maniera sostanziale il provvedimento, spesso introducendo anche discipline del tutto nuove, prive di una stretta coerenza con la "materia" del progetto di legge in discussione».

⁵²² Per ulteriori spunti su tale ultimo profilo di rimanda a: P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, cit., p. 13 e ss.; A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, cit., p. 19. Sul punto, Giovanni Piccirilli (G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 281) ha parlato di «relativizzazione della precettività dell'art. 72 della Costituzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui maxi-emendamenti».

⁵²³ Si vedano per questo aspetto: G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge*, cit.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit.; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit.; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti*, cit.

ciò convenienti, interpellando tanto gli spazi intimi della funzione legislativa quanto quelli ad essa maggiormente forestieri.

I correttivi la cui azionabilità resta tutta interna al perimetro dell'istituzione parlamentare (c.d. correttivi *in fieri*), sono quelli che più direttamente affidano ad una rinnovata efficacia delle norme regolamentari il processo di riequilibrio dei tempi e degli spazi della decisione politica, potendosi prospettare in tal senso: una revisione critica dei tempi di attivazione degli strumenti della qualità, nell'ottica di una (ri)finalizzazione degli stessi al controllo tecnico-politico della decisione parlamentare, considerata in tutto il suo farsi; "una autolimitazione"⁵²⁴ nel governo politico dei lavori d'Assemblea e, per riflesso, dei lavori in Commissione, ad opera dei Capigruppo della maggioranza e ai fini di una riespansione dei tempi istruttori, con il ripristino per essi di un *quantum* adeguato⁵²⁵; infine, una valorizzazione delle strutture organizzative interne alle Camere (servizi e uffici legislativi)⁵²⁶, nell'ottica di una contaminazione tecnica dell'organo politico Commissione e di una conseguente anticipazione del momento di controllo tecnico-qualitativo al momento iniziale della redazione, ciò ai fini di una scrittura delle leggi che sia consapevole a cominciare dal suo stadio embrionale.

Quelle appena illustrate costituiscono le linee propositive percorribili ai fini di una progressiva *formalizzazione dell'istruttoria legislativa*, che qui s'intende suggerire, valutandosi essa quale vera operazione di riforma necessaria, da realizzarsi non soltanto sul piano normativo – quindi attraverso un'operazione di rinvigorismento degli strumenti procedurali, di rinsaldamento dei tempi istruttori nonché di un più strutturato coordinamento tra le sedi coinvolte – ma anche su quello culturale e delle risorse, incentivando in tal senso una più adeguata formazione tecnica tanto dei funzionari quanto della classe politica attiva. Un tale intervento non sarebbe certo volto a snaturare la fase istruttoria così da privarla dell'informalità che ne costituisce un carattere strutturale, quanto piuttosto a ripensare ad una sua configurazione interna che risulti maggiormente rispondente ai principi e limiti costituzionali che su di essa e su tutto il procedimento legislativo imperano.

Ulteriore passaggio fondamentale, anch'esso interno al procedimento di formazione della legge parlamentare, è dato dalla sede di coordinamento formale dei testi⁵²⁷, fase questa nella quale sarebbe assai opportuno favorire – fermo restando il rispetto dei *limiti sostanziali* tracciati per esso dalla giurisprudenza costituzionale⁵²⁸ – una effettiva revisione

⁵²⁴ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 798.

⁵²⁵ A tal riguardo, la stessa Autrice, ricordando le parole di Mauro Guerra (Relatore sulle questioni concernenti l'istruttoria legislativa), pone l'accento sul «problema dei tempi per l'esame dei progetti di legge (il quale, si afferma,) può essere affrontato temperando due tipi di esigenze, quelle della maggioranza e quelle delle forze di opposizione. [...] (dimodoché) a termini certi per la deliberazione corrispondono tempi adeguati per l'istruttoria legislativa» (ivi, p. 796, corsivo non testuale).

⁵²⁶ Si rimanda per questo punto a R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, p. 92, ove è contenuta un'ampia disamina delle "strutture parlamentari del drafting e del drafting diffuso".

⁵²⁷ Per la disciplina del coordinamento formale dei testi si rinvia a: art. 103 R.S. e artt. 90 e 91, c. 2° R.C.

⁵²⁸ C. cost., 3 marzo 1959, n. 9, in www.giurcost.org, nella quale la Corte costituzionale, al punto 7 del *Considerato in diritto*, così chiarisce la portata dell'istituto: «il concetto stesso di coordinamento implica che il testo coordinato, in tanto può non essere sottoposto ad una nuova votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera o della Commissione competente».

formale del testo ovvero sia una sua riconduzione a conformità, secondo le tecniche di buona scrittura delle leggi nonché attraverso un'operazione che non si limiti, quindi, alla considerazione dei soli errori materiali ma che sia anche in grado di recuperare uno sviluppo logico-sistematico interno al testo. A tal specifico riguardo, Antonio Ruggeri⁵²⁹, nel tentativo di recuperare una nozione di "articolo", che pur si assume come «costituzionalmente presupposta», osserva che «il punto [...] è se la distribuzione interna degli enunciati normativi sia in tutto e per tutto rimessa alla discrezionale (e persino capricciosa) opzione di chi ne è autore ovvero se debba rispondere ad un qualche criterio, pur se di larga massima: in una parola, se possa essere *irragionevole*»; sulla "ragionevolezza" interna – da intendersi anche come «omogeneità dei dispositivi normativi, quale tratto identificante sia del tutto che delle sue singole parti»⁵³⁰ – di un testo normativo licenziato da una delle due Camere si attesta teleologicamente la sensatezza di una tale fase procedurale.

Sempre nell'ottica di un ripensamento dell'istruttoria legislativa, specie in considerazione delle istanze di qualità dei testi di legge e di una loro maturità anche sistemica ovvero sia di coerenza esterna (o ordinamentale), si segnala l'opportunità di individuare uno spazio apposito, interno all'ossatura parlamentare, precipuamente dedicato al coordinamento della produzione legislativa con la giurisprudenza costituzionale, proprio sul modello di quel *Comitato ristretto per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale*, la cui storia parlamentare non è stata sicuramente molto fortunata, istituito presso la Commissione Affari costituzionali della Camera nel marzo del 1977⁵³¹ con il compito di istruire le pronunce della Corte costituzionale e di elaborare eventuali proposte di modifica legislativa o di nuova normazione⁵³².

Da ultimo, è possibile individuare – sempre a fronte delle disfunzioni che operando sull'istruttoria hanno ricadute irrimediabili sul prodotto legislativo finale – alcuni correttivi di natura formale – variamente individuati in dottrina – che, intervenendo sull'atto legislativo confezionato, divengono strumenti di razionalizzazione e di semplificazione dei testi, così da renderli maggiormente fruibili ai loro destinatari. Trattasi più precisamente di interventi, altamente auspicabili, «per la riformulazione stilistica del testo: (da attuarsi) con delega al governo conferita *ad hoc* [...] o per una diretta iniziativa governativa»⁵³³ ai fini della elaborazione di una sorta di testo unico, anche meramente compilativo, che sia in grado di recuperare «partizioni originariamente previste per la legge e le rubriche degli articoli»⁵³⁴, a ciò aggiungendosi la possibilità che, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, la Presidenza del Consiglio, «al fine di agevolare la

⁵²⁹ Cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia*, cit., p. 19.

⁵³⁰ *Ibidem*.

⁵³¹ Organo questo che trovava allora e che trova ancora oggi un sicuro fondamento regolamentare nell'art. 22, c. 4°, R.C., il quale facoltizza le Commissioni parlamentari a «istituire al proprio interno Comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza».

⁵³² Ne danno notizia, in dottrina: P. FRANCESCHI E G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale. Il colegislatore e il Parlamento*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 164 e L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, Cedam, 1987, p. 289.

⁵³³ Così suggerisce Barbara Pezzini nel suo commento a margine della Legge 20 maggio 2016, n. 76 (B. PEZZINI, *Le unioni civili in Parlamento: una sfida per l'uguaglianza*, in *About Gender*, 2016, Vol. 5, n. 9, p. 145), sulla quale è stata precipitata la duplice gabbia della questione di fiducia posta su un maxi-emendamento.

⁵³⁴ *Ibidem*.

lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi», può predisporre «un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi»⁵³⁵.

Si è fin qui provato – alla luce dell'incomprimibilità dell'autonomia delle Camere e della non coercibilità delle ipotesi di elusione delle norme regolamentari – ad esplorare la praticabilità di una riconduzione a conformità, per via regolamentare, delle procedure parlamentari connesse alla funzione istruttoria, ovverosia attraverso una rivalutazione e valorizzazione degli spazi e degli istituti propri del diritto parlamentare. Si ritiene, ciononostante, che la disattenzione e, in taluni casi, la violazione delle norme regolamentari in materia di istruttoria parlamentare, qualora importino una totale neutralizzazione di un tale momento procedurale, rimesso quindi alla disponibilità dell'Assemblea, possa di fatto integrare una significativa violazione del dettato costituzionale – e nello specifico del primo comma dell'art. 72 della Costituzione – che pertanto non può ammettere che a presidio della sua effettività sia posta la buona volontà del Legislatore o tanto più l'interesse mutevole della maggioranza. «Non sembra accettabile», afferma Chiara Bergonzini a tal riguardo – che «all'interno dell'attuale ordinamento a Costituzione rigida [...] gli organi parlamentari operino una violazione di una precisa disposizione costituzionale sul procedimento legislativo di approvazione delle leggi, giustificandola sulla base di proprie prassi sorte *contra* regolamento»⁵³⁶. Un sistema di garanzie che possa dirsi davvero adeguato ad assicurare uno sviluppo regolare – e cioè secondo Costituzione – del processo di formazione della legge parlamentare, e che importi la sua stessa forza dai pilastri e dagli argini della legittimità costituzionale, va pertanto ricercato al di fuori del procedimento legislativo e comunque sia nel quadro delle garanzie costituzionali. Appare dovuto, a questo punto, il riferimento alla dottrina costituzionalistica sviluppatasi attorno al gigante ordinamentale del c.d. vizio formale della legge⁵³⁷, che riporta ancora oggi alla storica sentenza n. 9 del 1959 con la quale la Corte costituzionale, rifiutando lo sbarramento della dottrina degli *interna corporis*⁵³⁸, ha affermato la propria competenza a giudicare (solo) in caso di «vizio formale costituzionale»⁵³⁹ ovverosia a controllare la legittimità del procedimento di formazione della legge «alla luce delle previsioni costituzionali (laddove, cioè, il vizio di forma sia originato da una violazione *diretta* della Costituzione)»⁵⁴⁰.

⁵³⁵ V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti*, cit. p. 112; l'A. riporta fedelmente il testo dell'art. 10, comma 3-bis, del Testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

⁵³⁶ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 801.

⁵³⁷ G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964; Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit.; C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit.; P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁵³⁸ Così commenta la pronuncia della Corte G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 160.

⁵³⁹ Ivi, p. 153

⁵⁴⁰ *Ibidem*.

In dottrina⁵⁴¹, a fronte dell'individuazione di un fondamento costituzionale dell'obbligo di adeguata istruttoria legislativa, si è tentato poi di ricostruire un vero e proprio "difetto d'istruttoria" sia "come figura sintomatica dell'eccesso di potere legislativo" sia come vero e proprio vizio formale della legge, fondato sulla violazione del combinato disposto degli artt. 70 e 72 Cost., immaginando nel primo caso un esito di rigetto e nel secondo un esito di accoglimento. Tuttavia non manca chi⁵⁴², ravvisando nel giudizio di legittimità delle leggi, instaurato sulla base di un vizio di istruttoria, il rischio che una eventuale dichiarazione di incostituzionalità produca "effetti destabilizzanti" a livello di sistema, "proiettando un'ombra di dubbio sulla legittimità di tutti gli altri provvedimenti che fossero stati approvati seguendo procedure analoghe a quella analizzata", e in considerazione della natura solo eventuale del "meccanismo del giudizio incidentale", riprende la tesi espositiana, nella quale si elegge a rimedio ultimo di un tale, ancora insoluto, contrasto il conflitto di attribuzioni tra poteri⁵⁴³. Quest'ultimo, svolgendo una «funzione di "chiusura" del sistema costituzionale»⁵⁴⁴ pone pur tuttavia dei problemi di attivazione, essendo essa legittimamente rimessa ad una minoranza politica qualificata o ad un Gruppo parlamentare.

Conclusivamente, ciò che rileva – pur alla luce di un tale quadro, tra garanzie già presenti e ulteriori possibilità d'azione, poste a presidio di una ben chiara consistenza costituzionale degli istituti esaminati – è la mobilitazione (quasi essenziale) di forze interne alle Assemblee, sia verso azioni di sistema che verso micro-azioni domestiche, per le quali è richiesto un impegno tanto tecnico-culturale quanto politico, entrambi di non facile affermazione.

La sfida è necessariamente culturale e politica, secondariamente (non per importanza ma per ragioni di logica ordinamentale) anche giuridico-costituzionale.

6. I RACCORDI INTERISTITUZIONALI TRA STATO E REGIONI NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: TRA OCCASIONI MANCATE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

di *Claudia Cipolloni*

6.1. Le procedure di interlocuzione tra lo Stato e le autonomie territoriali: dal dettato costituzionale al sistema delle Conferenze.

Quella dei raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni è una questione di sovente attenzionata dalla dottrina, dalla giurisprudenza e, talvolta, dallo stesso legislatore di revisione costituzionale: ciononostante, essa continua a rappresentare uno dei (tanti) nodi

⁵⁴¹ Cfr. Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit., p. 2462 e ss.

⁵⁴² C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 800 e ss.

⁵⁴³ La tesi espositiana è ricostruita da G. Brunelli che ricorda come «tutta la lungimiranza del pensiero di Esposito emerge soprattutto laddove sottolineava come le regole rilevanti "per il deliberare entro le Camere", se trasgredite, pur non potendo dar luogo ad invalidità dell'atto o della delibera, possano tuttavia determinare "lesioni di diritti e di competenze di collettività, di organi o di enti (cui spetti per es. la iniziativa legislativa, o di esprimere pareri nel procedimento legislativo)", diritti e competenze tutelabili contro attentati e lesioni con la *elevazione del conflitto tra poteri*» (G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 167).

⁵⁴⁴ R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996.

irrisolti di quel principio autonomistico che nell'art. 5 Cost. rinviene la propria sintesi e la propria antitesi⁵⁴⁵.

Come noto, i contorni dell'autonomia territoriale affiorano nel dibattito di un'Assemblea costituente dalla doppia anima, profondamente divisa tra quanti guardavano all'ordinamento regionale come ad uno strumento di piena realizzazione del principio democratico⁵⁴⁶ e quanti, al contrario, ne lamentavano l'inconciliabilità con «*l'unità spirituale di Italia*»⁵⁴⁷.

Di qui, un disegno costituzionale ispirato ad un complesso sistema di equilibri e contrappesi⁵⁴⁸, in cui il principio di *unità* e *indivisibilità* della Repubblica si è spesso declinato in una serie di limiti al concreto esercizio dell'autonomia territoriale⁵⁴⁹.

L'assetto regionale, quindi, deriva la propria fisionomia da uno stato di profonda incertezza su forme e contenuti del principio autonomista e la mancata istituzione di una «*Camera delle Regioni*»⁵⁵⁰, che rispondesse all'«*esigenza [di] una specifica rappresentanza degli interessi differenziali*»⁵⁵¹, costituisce il segno più tangibile di una strisciante diffidenza nei confronti della nuova articolazione territoriale⁵⁵².

Si è trattato di una riforma regionale sostanzialmente incompiuta, incapace di realizzare il suo più naturale svolgimento nell'Assemblea legislativa e di «*dare alle Regioni una voce specifica nel Parlamento, di fare cioè delle Regioni [...] un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente e in modo istituzionale*»⁵⁵³.

Nel dettato costituzionale, dunque, la partecipazione regionale all'esercizio di funzioni statali è affidata alla previsione di pochi e inadeguati meccanismi di raccordo, inidonei ad assicurare una forma specifica di rappresentanza politica delle autonomie territoriali⁵⁵⁴.

In primo luogo, il riferimento è all'art. 83, secondo comma, Cost., laddove si afferma che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino tre delegati per ogni Regione.

⁵⁴⁵ Sull'esigenza di una conciliazione delle istanze evocate dall'art. 5 Cost., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 21: «*L'unità del resto non può che essere nell'autonomia, grazie alla promozione di quest'ultima e non pure col sacrificio di essa: alla medesima maniera di come, circolarmente, l'autonomia ha un senso solo nell'unità*».

⁵⁴⁶ E. MEDI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente* (da qui in avanti citato *Atti dell'Assemblea Costituente*), seduta pom. del 4 giugno 1947, vol. III, Camera dei deputati – Segretariato generale, Roma, 1970, p. 2167 ss.

⁵⁴⁷ F. S. NITTI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta ant. del 12 giugno 1947, vol. III, p. 2311 ss.

⁵⁴⁸ G. B. ADONNINO, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta pom. del 4 giugno 1947, vol. III, p. 2170: «*Io credo, onorevoli colleghi, che il problema vero e reale della Regione stia in una parola sola: limiti, cioè moderazione. [...] Tutto sta a vedere quali sono i limiti, quale è la moderazione con cui questa Regione si crea. E credo che questi limiti giusti siano necessari, credo che grande moderazione sia necessaria*».

⁵⁴⁹ U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 9 ss.

⁵⁵⁰ Secondo la formula proposta dall'on. E. LUSSU, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 26 settembre 1946, Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, vol. VII, p. 1110.

⁵⁵¹ C. MORTATI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta pom. del 18 settembre 1947, vol. IV, p. 2920 s.

⁵⁵² Per una più accurata ricostruzione del dibattito svoltosi in seno alla Costituente si rinvia, *ex multis*, a N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano, 1975.

⁵⁵³ C. MORTATI, *Intervento*, cit., p. 2920.

⁵⁵⁴ Sulla problematica affrontata dai Costituenti in merito al coordinamento tra l'attività statale e quella regionale si rinvia a G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979. In particolare, l'Autore osserva come dalla lettura del testo della Costituzione si evidenzino uno «*iato tra l'intuizione politica espressa dai costituenti nella formula dell'art. 5 cost. e la predisposizione di adeguati strumenti giuridici che la sostanzino*», p. 32.

La previsione nasceva dall'intento di estendere le basi del corpo elettorale e creare un «maggior respiro democratico»⁵⁵⁵, ma la prassi ha dimostrato come la posizione dei delegati regionali non si sia mai realmente distinta da quella degli schieramenti politici già presenti in Parlamento, così vanificando la *ratio* sottesa al meccanismo procedurale⁵⁵⁶.

Altra forma di raccordo può individuarsi nel potere di iniziativa legislativa che l'art. 121, secondo comma, Cost., conferisce ai Consigli regionali e che consente loro di indirizzare proposte di legge alle Camere. Tuttavia, nell'esperienza sin qui maturata si è riflessa la debolezza di un simile strumento di dialogo: difatti, i disegni di legge presentati dalle Regioni, anche se vertenti su questioni di carattere generale e non limitati a specifici interessi locali⁵⁵⁷, si sono spesso arenati nei lavori dell'Assemblea, registrando margini di successo particolarmente ridotti⁵⁵⁸.

Accanto al potere di iniziativa legislativa si pone, quale ulteriore canale di raccordo, quello di iniziativa referendaria che può articolarsi sia nella richiesta di referendum abrogativo su leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (*ex art. 75, primo comma, Cost.*) sia nella richiesta di referendum confermativo su leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali (*ex art. 138, secondo comma, Cost.*). Sul punto, è bene sottolineare come le Regioni siano di frequente ricorse allo strumento referendario, ma la prassi più recente ne ha segnalato un uso tendenzialmente «distorto», poiché il referendum abrogativo sembra essersi trasformato in un mero succedaneo di quell'iniziativa legislativa regionale che stenta a rinvenire il proprio compimento nella sede parlamentare⁵⁵⁹.

Infine, carattere del tutto residuale assume il raccordo di tipo procedimentale delineato agli artt. 132 e 133 Cost. che disciplinano l'intervento regionale nelle determinazioni volte alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni nonché al mutamento di circoscrizioni degli enti locali. La dottrina ha infatti sottolineato come il procedimento di variazione territoriale, nel suo concreto atteggiarsi, abbia restituito un'immagine assai deleteria della funzione consultiva esercitata dalle Regioni, troppo spesso considerata alla stregua di un inutile aggravio procedurale⁵⁶⁰.

La scarsa incisività dei meccanismi di raccordo prefigurati dal Costituente⁵⁶¹ può quindi imputarsi ad un disegno regionalista «asettico», incardinato su un modello di «autonomia artificiale» che ha scontato il fio di una tradizione imperniata sui valori del centralismo e

⁵⁵⁵ G. GRASSI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 21 gennaio 1947, vol. VI, p. 133.

⁵⁵⁶ P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2016, p. 416 s.

⁵⁵⁷ La dottrina più risalente era solita circoscrivere l'oggetto dell'iniziativa legislativa regionale ai soli progetti riguardanti interessi di diretta e sicura spettanza della Regione. Tale orientamento è stato superato in favore di una ricostruzione più estesa del potere di iniziativa, volto a riconoscere alle Regioni il diritto di presentare disegni di legge senza limitazioni di alcuna sorta; sul punto, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, III ed., 2017, p. 346.

⁵⁵⁸ Per una più meditata riflessione sul potere di iniziativa legislativa regionale e sul più delicato seguito parlamentare si rinvia a L. PACE, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali*, in www.federalismi.it, focus – fonti del diritto, n. 2/2017.

⁵⁵⁹ *Ivi*, p. 34.

⁵⁶⁰ Sul tema, si rinvia più diffusamente alle considerazioni di I. CARLOTTO, *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di «distacco-aggregazione» ex art. 132 Cost., secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 525 ss.

⁵⁶¹ Sull'«aspro e desolante paesaggio dei raccordi centro - periferia», S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., p. 21 ss.

dell'uniformità⁵⁶², la cui eco ha notevolmente condizionato la realizzazione e lo svolgimento delle autonomie territoriali.

Pertanto, è nel seno di una progressiva torsione del principio autonomistico che già nella giurisprudenza costituzionale più risalente emerge, almeno in *nuce*, il principio di leale collaborazione, volto a temperare le storture di un assetto «duale» fondato su una rigida separazione delle competenze⁵⁶³; in particolare, fin dalla pronuncia n. 49 del 1958 la Corte ha evidenziato l'esigenza di una più stretta collaborazione tra lo Stato e la Regione nella disciplina di ambiti competenziali in cui interagiscano sfere di interessi di varia spettanza⁵⁶⁴.

In realtà, è soprattutto con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario che il modello cooperativo assume una più compiuta elaborazione, laddove la Corte afferma che il principio di leale collaborazione opera su tutto l'arco delle relazioni tra Stato e Regioni, nelle «attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi»⁵⁶⁵.

Sul piano istituzionale, è il *sistema delle Conferenze* ad essersi imposto quale sede privilegiata della collaborazione tra i diversi livelli di governo: tra Stato e Regioni nella *Conferenza Stato-Regioni*, tra Stato e autonomie locali nella *Conferenza Stato-Città ed autonomie locali* e, nella *Conferenza Unificata*, tra Stato, Regioni ed enti locali⁵⁶⁶.

L'attuale cornice normativa si deve ancora al D.lgs n. 281/1997 che, nel sottoporre il *sistema* ad una più organica revisione, ha rafforzato i contenuti dell'attività di interlocuzione tra esecutivi attraverso la previsione di nuovi o più efficaci strumenti di concertazione, quali la formulazione di pareri, il perfezionamento di accordi e il raggiungimento di intese⁵⁶⁷.

La stessa Corte costituzionale ha più volte espresso un valido apprezzamento per la funzione di raccordo esercitata dal sistema delle Conferenze, tanto da rappresentarla come

⁵⁶² S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione* (dir. cost.), in *Enc. Giur.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2.

⁵⁶³ *Ibid.*; sul punto, si rinvia altresì a G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle giornate di studio, Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012, p. 361ss.

⁵⁶⁴ C. cost., 8 luglio 1958, n. 49: «Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa», in www.giurcost.org

⁵⁶⁵ C. cost., 18 luglio 1997, n. 242, p.to 4 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org

⁵⁶⁶ S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione*, cit., p. 9. In argomento, si rinvia più diffusamente a R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 529 ss.

⁵⁶⁷ Tra i vari strumenti di raccordo, il parere è certamente il più debole; esso, infatti, permette alla Conferenza di esprimere il proprio punto di osservazione su una data questione, ma non assume alcuna vincolatività nelle determinazioni del Governo, rimesse alla piena discrezionalità politica dell'esecutivo. L'accordo, invece, nasce per agevolare la concertazione tra Governo e autonomie locali nell'esercizio delle funzioni amministrative, ma, nel tempo, si è posto quale elemento di piena valorizzazione del principio cooperativo che, seppure in un'accezione minimale, impone alle parti di tener fede ad un impegno assunto in sede istituzionale. L'intesa, infine, è uno strumento consensuale che, a differenza del parere, è volto ad esperire il tentativo di una vera e propria *codecisione* tra Governo e Regioni. Si tratta, infatti, di un atto di natura endoprocedimentale il cui mancato raggiungimento può svolgere effetti preclusivi sull'adozione del provvedimento finale, a seconda che si tratti di un'intesa *debole* o di un'intesa *forte*. Sul punto, si rinvia *ex multis* a R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, cit., p. 536 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 360.

«una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»⁵⁶⁸.

Tuttavia, benchè il sistema qui delineato costituisca ad oggi il cuore pulsante della mediazione politica tra lo Stato e le autonomie territoriali, non si nasconde come numerose siano le criticità che impediscono di guardare alle Conferenze come al terreno più adeguato di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica. In particolare, la logica della centralizzazione dell'intero assetto in capo al Governo ha ostacolato una piena valorizzazione delle autonomie⁵⁶⁹, tale da precludere qualsiasi vincolatività alle deliberazioni assunte in sede di negoziazione⁵⁷⁰. La Corte, peraltro, ha più volte sottolineato come le procedure di leale collaborazione non si impongano all'*iter* di formazione delle leggi e come, in ogni caso, eventuali accordi raggiunti in sede di Conferenza siano di per sé inidonei a vincolare il contenuto delle scelte maturate dal legislatore⁵⁷¹.

Non è un caso, allora, che l'emergere del principio cooperativo, per come interpretato e canalizzato nel sistema delle Conferenze, non abbia posto alcun freno all'avvicinarsi di una legislazione statale fortemente pervasiva che, anche grazie all'avallo della Corte⁵⁷², ha minato gli spazi di autonomia delle Regioni e degli enti locali⁵⁷³.

A ciò si aggiunga, e in questo risiede il principale *vulnus*, che quella realizzata dalle Conferenze è una forma di raccordo che non si è mai concretizzata in un sistema di co-decisione a «tre punte» tra Governo, Parlamento e autonomie⁵⁷⁴, lasciando del tutto impregiudicata la questione relativa alla mancanza di un esercizio condiviso della funzione legislativa tra lo Stato e le sue articolazioni territoriali.

6.2. Gli attuali processi riformatori e il segno di un mancato raccordo nel procedimento legislativo.

La necessità di inserire le autonomie territoriali nel circuito decisionale facente capo al Parlamento è un'esigenza ben nota anche al legislatore costituzionale che, in più occasioni, ha tentato di riformare la struttura delle Camere mediante l'istituzione di un Senato "regionale". Il riferimento è innanzitutto al progetto di revisione costituzionale, avanzato nel corso della XIV legislatura e poi respinto in via referendaria, che prefigurava la

⁵⁶⁸ C. cost., 23 gennaio 2006, n. 31, p.to 4.2 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org.

⁵⁶⁹ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008, p. 123.

⁵⁷⁰ Sulle problematiche scaturenti dall'(in)efficacia delle deliberazioni assunte in sede di Conferenza si rinvia a R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2002, p. 4184 ss.; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 529 ss.; P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 3/2002, p. 1171 ss.

⁵⁷¹ *Ex multis*, C. cost., 19 – 18 dicembre 2001, n. 437, in www.giurcost.org. Tuttavia, l'orientamento così formulato dalla Corte è stato più di recente temperato nella sentenza n. 251 del 2016, a cui si rinvia nelle pagine che seguono.

⁵⁷² S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 101: «Sullo sfondo v'è un'opzione interpretativa dell'art. 5 Cost.: la Corte non mette in bilanciamento principio di unità e principio di autonomia, e non tenta la conciliazione né l'equilibrio. Compie un giudizio di prevalenza. A favore del principio di unità. È assai dubbio che ciò corrisponda all'ispirazione della Costituzione, nei suoi tratti genetici e nel processo di attuazione».

⁵⁷³ P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 426.

⁵⁷⁴ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana*, cit., p. 124.

costruzione di un “Senato federale della Repubblica”, i cui membri sarebbero stati eletti in ciascuna Regione contestualmente alla formazione del rispettivo Consiglio regionale⁵⁷⁵.

Alla proposta ventilata dall’allora Governo Berlusconi sono succedute altre iniziative di riforma costituzionale, tutte indirizzate verso il superamento del bicameralismo paritario e la definizione di un sistema parlamentare che fosse garante di un più diretto coinvolgimento delle autonomie regionali e locali⁵⁷⁶.

Da ultimo, l’ambizioso tentativo di revisione costituzionale promosso in seno alla XVII legislatura, e naufragato all’atto della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, prevedeva che il “Senato della Repubblica” si componesse di membri rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti tra i componenti delle Assemblee legislative regionali e tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori⁵⁷⁷.

Ad ogni modo, sebbene i progetti di riforma costituzionale siano intervenuti, più o meno maldestramente⁵⁷⁸, sulle inefficienze delle sedi di raccordo, non si comprende come, a distanza di quasi un ventennio, risulti ancora inattuata la previsione di cui all’art. 11 della l. cost. n. 3/2001, che declina il principio della leale collaborazione in chiave legislativa⁵⁷⁹; la norma, infatti, dispone che la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali possa essere integrata da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, conferendo ad essa il potere di esprimere pareri rinforzati su progetti di legge vertenti nelle materie di cui agli artt. 117 e 119 Cost.⁵⁸⁰.

La disposizione in oggetto, immaginata come una sorta di soluzione «ponte»⁵⁸¹ in attesa di una revisione più organica della formula bicamerale, consentirebbe una timida, ma significativa apertura delle istituzioni parlamentari alla realizzazione di procedure di

⁵⁷⁵ Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione.», G.U. n. 269 del 2005-11-18.

⁵⁷⁶ Da ultimo, il riferimento è alle proposte elaborate dalla *Commissione per le riforme costituzionali* istituita nel giugno 2013 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri Enrico Letta. La relazione finale, approvata dalla Commissione, è consultabile in <http://www.camera.it/temiap/2018/03/19/OCD177-3493.pdf> (15 maggio 2018). Più in generale, sui progetti di riforma costituzionale che hanno animato il dibattito scientifico e istituzionale circa l’introduzione di una Camera rappresentativa delle Regioni, si rinvia a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 225 ss.

⁵⁷⁷ Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», G.U. n. 88 del 2016-04-15.

⁵⁷⁸ Così citando un’annotazione di A. D’ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell’inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2012, p. 13 ss.

⁵⁷⁹ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana*, cit., p. 93.

⁵⁸⁰ Art. 11, c. 2°, l. cost. n. 3/2001: «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e all’articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all’introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l’esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l’Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

⁵⁸¹ L’espressione è tratta da P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., p. 1173.

raccordo che insistano finalmente sul versante legislativo⁵⁸². La norma, inoltre, nonostante molteplici dubbi interpretativi⁵⁸³, permetterebbe di introdurre un correttivo (seppur minimo) al sistema della rappresentanza facendo leva su un percorso di riforma istituzionale (e non costituzionale) e affidando ai regolamenti parlamentari il compito di innovare sul terreno dei rapporti tra Stato e Regioni⁵⁸⁴.

La stessa Commissione bicamerale, stante l'esito non confermativo del referendum costituzionale del dicembre 2016, ha avviato una riflessione sullo stato del regionalismo e tutti i soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno sottolineato la mancanza di una sede parlamentare di raccordo con le autonomie territoriali ed hanno quindi convenuto sull'esigenza di una tempestiva messa in opera della Commissione in composizione integrata⁵⁸⁵.

In verità, già all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 11 e nel contesto di una spinta riformistica che aveva riscritto il Titolo V in chiave più marcatamente federale, le Camere avevano manifestato una più spiccata attenzione al tema della partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo; e infatti, nel 2002, su iniziativa delle due Giunte per il Regolamento, si era formato un Comitato paritetico, coordinato dal sen. Mancino, che aveva formulato alcune significative proposte in ordine alla composizione e al funzionamento della c.d. *Bicameralina*⁵⁸⁶.

In ogni caso, l'avvio dell'iter di riforma costituzionale del 2006 che, come più sopra ricordato, raffigurava la costruzione di un Senato federale, ha fatto sì che il lavoro svolto dal Comitato paritetico fosse relegato nel limbo di quelle riforme istituzionali che ormai da decenni segnano i confini di un regionalismo incompiuto.

Al contempo, neppure le iniziative di riforma dei regolamenti parlamentari proposte in seno alla XVI legislatura⁵⁸⁷ si sono orientate nel senso di una effettiva integrazione delle

⁵⁸² Il tema della c.d. *Bicameralina* è stato ampiamente dibattuto in dottrina; tra i numerosi contributi si rinvia a S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2004, p. 301 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2007, p. 357 ss.; M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti, Interna corporis degli organi costituzionali*, Speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, (a cura di E. GIANFRANCESCO - N. LUPO), n. 1/2009, p. 88 ss.

⁵⁸³ Nelle pagine che seguono si darà conto delle ragioni che suggeriscono una più attenta riflessione sull'attuazione dell'art. 11.

⁵⁸⁴ Sull'opportunità di tracciare un percorso di riforme istituzionali e non solo costituzionali, G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 886.

⁵⁸⁵ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, approvata nella seduta del 10 maggio 2017* (Da qui in avanti citato *Relazione all'assemblea*). Relatori: on. D'Alia, alla Camera dei deputati, sen. Orrù, al Senato della Repubblica, (Doc. XVI-bis, n. 11), consultabile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023471.pdf> (15 maggio 2018).

⁵⁸⁶ Sui lavori del Comitato paritetico, si rinvia al resoconto della Giunta per il regolamento della Camera del 5 giugno 2002, consultabile in http://legxiv.camera.it/organiparlamentari/assemblea/contenitore_dati.asp?tipopagina=&source=&position=&Pagina=/_dati/leg14/lavori/bollet/200206/0605/html/15/comunic.htm (15 maggio 2018).

⁵⁸⁷ Fatta eccezione per la proposta avanzata dall'on. Belisario, specificamente dedicata al tema, e per quelle suggerite dagli on. Ria e D'Alia. Per un resoconto delle iniziative di modifica ai regolamenti di Camera e Senato presentate nel corso della XVI legislatura si rinvia a E. GIANFRANCESCO - N. LUPO, *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura*, in *IDD.* (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 5 ss.

autonomie territoriali, restituendo l'immagine del procedimento legislativo come di una *zona franca* dei raccordi interistituzionali.

Sul punto, è bene osservare come anche la modifica di recente apportata al Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea lo scorso 20 dicembre 2017⁵⁸⁸, ripercorra il *fil rouge* dell'inattuazione dell'art. 11 e questo nonostante la dottrina abbia inteso la norma *de quo* come prescrivente non una mera facoltà, ma un vero e proprio «obbligo» costituzionale⁵⁸⁹.

Nella specie, la riforma regolamentare è intervenuta sulla formulazione originaria dell'art. 144, introducendo, al c. 6-ter, la seguente dicitura: «In relazione agli atti di cui al c. 1-bis, il Presidente del Senato può richiedere la consultazione delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. I documenti presentati dalle Regioni e dalle Province autonome sono trasmessi alla Commissione competente e alla 14^a Commissione».

La previsione si inserisce nel Capo XVIII dedicato alle procedure di collegamento con l'Unione europea e con gli organismi internazionali e attribuisce al Presidente del Senato la facoltà di sollecitare la consultazione dei rappresentanti delle Assemblee regionali e provinciali in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea nonché all'esercizio del controllo di sussidiarietà.

La disposizione si pone in stretta correlazione con la l. n. 234/2012 che, nel tentativo di assicurare una più proficua partecipazione dell'ordinamento interno alla formazione e attuazione delle politiche europee, ha delineato nuovi strumenti di raccordo tra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali⁵⁹⁰.

L'introduzione della previsione regolamentare sembra quindi rispondere all'esigenza di dare attuazione al disposto di cui all'art. 8, c. 3°, della l. n. 234/2012 che, nel disciplinare la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, consente alle Assemblee parlamentari di avviare la consultazione dei Consigli regionali e provinciali «secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti»⁵⁹¹.

In tale prospettiva, può certamente condiversi l'intervento riformatore del Senato che, se non altro, denota un'accresciuta sensibilità delle istituzioni parlamentari rispetto al ruolo assunto dalle autonomie regionali, soprattutto nel contesto di un più ampio processo integrativo che ha inciso in maniera significativa sullo spettro delle competenze legislative esercitate da Regioni e Province autonome.

Il portato innovativo della riforma regolamentare, però, sembra esaurirsi già riflettendo su come la disposizione si sia limitata a cristallizzare prassi interlocutorie già ampiamente diffuse nella dinamica dei lavori parlamentari, così come testimoniato dai numerosi accordi

⁵⁸⁸ Riforma organica del Regolamento del Senato, G.U. n. 15 del 2018-01-19.

⁵⁸⁹ S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11*, cit., p. 1.

⁵⁹⁰ Sulle novità apportate dalla l. n. 234/2012 si rinvia, *ex multis*, ad O. CARAMASCHI, *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, novembre 2016.

⁵⁹¹ Già da diverso tempo, la dottrina aveva posto in luce la necessità di realizzare un «intarsio» delle disposizioni legislative con i regolamenti parlamentari; sul punto, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 53, come citato da L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014, p. 2. In tal senso anche G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009.

siglati tra Senato e Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, volti a stimolare una maggiore sinergia tra Assemblee legislative nel processo decisionale europeo⁵⁹².

Da un lato, quindi, può apprezzarsi come, attraverso la disposizione in oggetto, sia stata formalmente recepita una procedura di raccordo che appariva latente di qualsiasi schema regolamentare, come tale affidata alla naturale fluidità della prassi⁵⁹³; dall'altro, tuttavia, non ci si può esimere dall'esprimere alcune riserve in ordine alla concreta formulazione del dettato normativo.

Difatti, può osservarsi come la previsione regolamentare riproponga una serie di problematiche già sollevate dalla dottrina in ordine all'eccessiva discrezionalità che la l. n. 234/2012 avrebbe conferito alle Camere sull'attivazione delle procedure di consultazione⁵⁹⁴; del pari, l'art. 144, c. 6-ter, descrive in termini meramente ipotetici l'avvio delle interlocuzioni con i rappresentanti delle autonomie territoriali, affidando l'*an* e il *quando* delle relative procedure alla piena discrezionalità del Presidente del Senato il quale può, ma non deve, richiedere la consultazione delle Assemblee legislative regionali.

A ciò si aggiunga che la procedura di raccordo, per come delineata nell'assetto regolamentare, appare alquanto depotenziata rispetto agli sviluppi della prassi, poiché circoscrive l'intervento delle autonomie regionali alla sola attività di interlocuzione, senza prevedere alcunché in ordine all'incidenza delle osservazioni formulate o in relazione ad un possibile coinvolgimento delle Regioni nella programmazione dei lavori della XIV Commissione.

In buona sostanza, la sensazione che si coglie da una prima analisi della riforma, e in attesa di una sua concreta operatività, è quella di una profonda delusione per aver mancato l'ennesima occasione di una più compiuta e organica revisione dell'architettura legislativa.

In particolare, qualora il dettato della previsione regolamentare fosse stato diversamente valorizzato, avrebbe potuto sperimentarsi, a Costituzione invariata, un esempio di *differenziazione* nell'esercizio delle funzioni (*rectius* di ruolo) tra Camera e Senato⁵⁹⁵; di contro, la formulazione dell'art. 144, c. 6-ter, non ha recepito gli elementi più qualificanti di una prassi di raccordo, ormai consolidata, che avrebbero forse avallato il riconoscimento di

⁵⁹² Gli accordi cui si allude si inseriscono nell'ambito di procedure sperimentali avviate in seno alle Camere e finalizzate ad un più incisivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa europea. Il risultato più significativo delle attività concertative così sviluppate è rappresentato dall'accordo concluso nel settembre 2014 tra la sopracitata Conferenza e la XIV Commissione permanente del Senato. Su contenuto e obiettivi dell'accordo si rinvia più diffusamente a D. GIROTTI, *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016; L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, cit., p. 10 ss.

⁵⁹³ Sul ruolo giocato dalla prassi nella collaborazione tra le Camere e le Assemblee legislative regionali rispetto alla formazione del diritto dell'Unione europea, si rinvia a C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2013.

⁵⁹⁴ Sul punto, si rinvia a P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, p. 839 s.; L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato*, cit., p. 8.

⁵⁹⁵ Da ultimo, sulla possibilità di una differenziazione delle funzioni tra Camera e Senato nell'attuale assetto bicamerale a Costituzione invariata, L. GORI – E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016, p. 27 ss.

un «*leading role*» del Senato, quale perno di una relazione preferenziale con le Assemblee regionali nel più ampio contesto sovranazionale⁵⁹⁶.

Inoltre, quella delineata all'art. 144 R.S. è una forma embrionale di raccordo che, seppur apprezzabile, insiste nelle sole procedure di collegamento con l'Unione europea e che quindi sfugge ad una più ampia considerazione di sistema sui limiti di un procedimento legislativo che non riconosce il valore del pluralismo territoriale. In tal senso, giova ricordare come buona parte della dottrina, all'esito del referendum costituzionale del 2016, avesse suggerito di percorrere la via delle riforme regolamentari per ovviare ad alcune delle inefficienze di ruolo e di funzioni delle Assemblee parlamentari: non a caso, tra i principali interventi di razionalizzazione, si segnalava la questione dei raccordi interistituzionali con le autonomie territoriali e l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001⁵⁹⁷.

Il Regolamento del Senato, quindi, sembra aver fornito una risposta del tutto inadeguata alle sollecitazioni provenienti dal contesto ordinamentale, anche in relazione alla modifica di recente introdotta all'art. 52, c. 3°, della l. n. 62/1953, che contiene alcune norme sulla composizione e sul funzionamento della Commissione per le questioni regionali; la previsione, per come innovata dall'art. 15-bis della l. n. 123/2017 (di conversione del d. l. n. 91 del 2017) così dispone: «La Commissione può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle associazioni degli enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali»⁵⁹⁸.

Pertanto, a compimento della modifica introdotta in via legislativa, la Commissione bicamerale ha approvato, lo scorso 13 dicembre 2017, un proprio regolamento interno⁵⁹⁹.

⁵⁹⁶ Cfr. D. GIROTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea*, cit., p. 829 ss. A ciò si aggiunga che il dato testuale dell'art. 144, c. 6-ter, R.S. risulta ancor più generico dell'ultima proposta di modifica al Regolamento parlamentare della Camera che, nell'integrare il disposto dell'art. 127, conferirebbe direttamente alla Commissione competente la facoltà di consultare i Consigli e le Assemblee di Regioni e Province autonome, acquisendone eventuali documenti, osservazioni e proposte; cfr. Giunta per il regolamento, *Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il regolamento, trasmessa alla Presidenza il 27 novembre 2013*, consultabile in http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/169/Schem_a_di_modifica_regolamentare_del_Gruppo_di_lavoro_TESTO_BASE.pdf (15 maggio 2018).

⁵⁹⁷ Sulle proposte elaborate dalla dottrina in ordine ad una possibile rivitalizzazione del Parlamento dopo il risultato non confermativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, si rinvia più diffusamente a P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il 4 dicembre 2016: che fare?*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2016, p. 15 ss.; L. GORI – E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., p. 27 ss.; N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in V. LIPPOLIS – ID. (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., p. 37 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., p. 261 ss.

⁵⁹⁸ Sulle novità di recente introdotte dalla l. n. 123/2017, si rinvia a G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in www.forumcostituzionale.it, 12 novembre 2017. In particolare, sull'«atipicità» dell'intervento legislativo nell'intreccio con le fonti regolamentari, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, focus – riforme istituzionali e sistema parlamentare, n. 1/2018, p. 9 ss.

⁵⁹⁹ Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (mercoledì 13 dicembre 2017), Commissione parlamentare per le questioni regionali, Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per

Nella specie, il regolamento prevede che l'Ufficio di presidenza, in sede di definizione della programmazione dei lavori, tenga conto delle indicazioni provenienti dalle Conferenze di rappresentanza degli enti territoriali (art. 2); inoltre, si stabilisce che la Commissione possa procedere, ogni qualvolta lo riterrà opportuno, alla consultazione delle autonomie territoriali nell'istruttoria per l'attività consultiva di sua competenza (art. 3). Infine, il regolamento assicura un'attività di trasmissione di atti e documenti (art. 5) nonché la facoltà per i soggetti interessati di segnalare alla Commissione questioni di rilievo inerenti ai procedimenti legislativi in corso, all'attuazione delle leggi o ad altri ambiti di competenza della Commissione (art. 4)⁶⁰⁰.

Alle novità da ultimo introdotte può certamente ascriversi il merito di aver aperto un primo spiraglio verso un coinvolgimento più diretto e sistematico delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo, consentendo loro di rappresentare la propria voce e le proprie istanze nei lavori della Commissione parlamentare.

Tuttavia, si tratta di un'esperienza che corre il rischio di rimanere confinata nell'altrettanto limitata sfera di azione della Commissione bicamerale, mancando qualsiasi forma di coordinamento con l'assetto regolamentare delle Camere. Torna quindi ad evidenziarsi la miopia di un processo riformatore che, oltre a non aver maturato alcuna proposta sull'attuazione dell'art. 11, ha lasciato sostanzialmente immutato il corredo normativo della Commissione bicamerale⁶⁰¹, sia in relazione alla composizione (in cui, peraltro, vige il criterio dell'assegnazione non esclusiva) sia in relazione alle funzioni esercitate (il cui terreno di elezione si compie nello svolgimento di un'attività consultiva mai vincolante⁶⁰²).

La «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*»⁶⁰³ è stata lamentata anche dalla Corte costituzionale che, in numerose pronunce, ha evidenziato l'esigenza di predisporre adeguati meccanismi di cooperazione con le autonomie territoriali, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo all'esercizio di funzioni statali⁶⁰⁴.

In tal senso, particolare rilievo assume la sentenza n. 251 del 2016 laddove la Corte, attraverso un'additiva di procedura, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nella legge delega n. 124 del 2015 (meglio nota come legge "Madia"), nella parte in cui le disposizioni impugnate hanno realizzato una violazione del principio di

la consultazione delle autonomie territoriali (articolo 52, terzo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come sostituito dall'articolo 15-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91), p. 192 ss, consultabile in <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2017/12/13/23/comunic.htm#> (15 maggio 2018). Peraltro, si tratta dell'unico regolamento interno finora adottato dalla Commissione bicamerale sin dalla sua entrata in funzione. Sulla natura dei regolamenti interni delle Commissioni bicamerali e sulla *vexata quaestio* dei rapporti con i regolamenti generali si rinvia a V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 411 s.

⁶⁰⁰ Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali, consultabile in <http://parlamento17.camera.it/215> (15 maggio 2018).

⁶⁰¹ Il riferimento è agli artt. 40, c. 9°, e 125-bis, c. 1°, R.S. nonché agli artt. 102, c. 3°, e 118-bis, c. 1°, R.C.

⁶⁰² Di cui agli artt. 40, c. 9°, R.S. e 102, c. 3°, R.C.

⁶⁰³ C. cost., 9 novembre 2016, n. 251, p.to 3 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org

⁶⁰⁴ C. cost., 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004, n.6, p.to 7 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org

leale collaborazione (elevato ad autonomo parametro di giudizio) di cui agli artt. 5 e 120 Cost.⁶⁰⁵.

Nella specie, la Corte ha osservato come il legislatore statale, pur incidendo su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale, non abbia prescritto, per l'adozione dei decreti legislativi attuativi, un'adeguata forma di raccordo con le Regioni, come tale idonea a realizzare un confronto autentico con il mondo delle autonomie.

La Corte ha infatti sottolineato come il legislatore, nel riformare istituti che intrecciavano sfere di competenza statali e regionali inestricabilmente connesse, avrebbe dovuto assicurare un più marcato coinvolgimento delle autonomie territoriali, ricorrendo non al debole strumento del parere, ma, piuttosto, a quello dell'intesa⁶⁰⁶, da ricercarsi in seno al sistema delle Conferenze.

La Corte ha quindi esteso il principio di leale collaborazione al procedimento legislativo delegato, imponendo al legislatore statale di esercitare le procedure di raccordo previste nell'ordinamento e di favorire, attraverso il modulo dell'intesa, l'integrazione delle esigenze sottese al sistema delle autonomie.

A ben guardare, il meccanismo dell'intesa *prelegislativa* sembra assolvere al delicato compito di sviluppare nuove *valvole di sfogo* rispetto alla chiusura di un canale parlamentare che stenta ad accogliere il valore di una rappresentanza integrata sul principio territoriale.

Al medesimo fine potremmo ricondurre alcune delle prassi che si sono accentuate negli ultimi anni e che aspirano a tracciare nuovi percorsi dialogici con il legislatore statale.

Ancora una volta, è la giustizia costituzionale a fornire la chiave di lettura di una tendenza che sempre più spesso invoca l'arte della mediazione quale *actio finium regundorum* del contenzioso che oppone lo Stato alle autonomie territoriali.

Nella specie, il riferimento è agli accordi conclusi tra Stato e Regioni nelle more dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale e attraverso i quali le parti, nell'individuare un punto di equilibrio delle rispettive istanze, suggeriscono alla Corte la via della dichiarazione della cessazione della materia del contendere ovvero quella dell'estinzione del giudizio⁶⁰⁷.

⁶⁰⁵ Per un più approfondito commento alla sentenza n. 251 del 2016 si rinvia, *ex multis*, ad A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it, n. 25/2016; A. AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in www.forumcostituzionale.it, 28 aprile 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2016.

⁶⁰⁶ Tuttavia la Corte, pur individuando nell'intesa lo strumento cardine della leale collaborazione, afferma che le procedure di consultazione devono comunque prevedere idonei meccanismi volti al superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. La tesi sviluppata dalla Corte sembra quindi prestare il fianco al superamento della distinzione tra intesa *debole* e intesa *forte*, il cui *discrimen* si arresta alla sola configurazione dell'iter procedurale; in entrambi i casi, infatti, il mancato raggiungimento dell'esito consensuale può essere più o meno facilmente superato dal Governo. In tal senso, A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., p. 8.

⁶⁰⁷ In argomento, F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2014, p. 4113 ss.; A. STERPA, «Negoziale le leggi»: quando Stato e Regioni fanno

Ai fini della presente indagine giova sottolineare come, nella maggior parte dei casi, gli accordi si risolvano in una puntuale modifica delle norme impugnate, dando origine ad un *jus superveniens* che (di regola) risulta pienamente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, destinato quindi a candidarsi quale naturale epilogo del contenzioso costituzionale.

In buona sostanza, gli accordi *legislativi* rimettono alla libera contrattazione delle parti la sorte dell'impugnativa, perseguendo una soluzione «*stragiudiziale*»⁶⁰⁸ della lite che agisce, *in limine litis*, quale realizzazione del principio cooperativo tra lo Stato e le Regioni⁶⁰⁹.

Senz'altro, la prassi qui richiamata denota una certa propensione degli enti coinvolti verso la ricerca di moduli consensuali che privilegino la via della concertazione e del compromesso politico, così riflettendo le distonie di una riforma del Titolo V che, nel sublimare il limite di merito in un vizio di legittimità, ha astretto il conflitto tra Stato e Regioni nella sede del contenzioso costituzionale⁶¹⁰.

In definitiva, la prassi degli accordi legislativi tradisce l'insofferenza di un assetto che, pur individuando nello Stato e nelle Regioni i soggetti titolari della potestà legislativa, non ha delineato alcuna procedura di raccordo che insista nell'*iter* di formazione delle leggi, costringendo le parti ad un'attività di negoziazione che risulta del tutto slegata dal procedimento legislativo⁶¹¹, così accentuando le aporie di un sistema che sembra percepire il mondo delle autonomie come un corpo estraneo nella cura dell'interesse nazionale⁶¹².

6.3. Le prospettive di riforma nell'odierna architettura parlamentare.

Quella che ci viene restituita dall'attuale contesto ordinamentale è un'immagine a tratti sbiadita del principio autonomistico, soprattutto nella parte in cui l'art. 5 Cost. dispone che

a meno della Corte costituzionale, in *www.federalismi.it*, n. 17/2011; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 181 s.

⁶⁰⁸ P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006 – 2010*, in N. VICECONTE – ID. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2013, p. 24.

⁶⁰⁹ Non v'è chi non veda in dottrina l'esigenza di apportare delle modifiche alla sfera procedimentale del giudizio in via principale; in particolare, si discute sull'opportunità di introdurre una fase pre-contenziosa che possa fluidificare la prassi degli accordi legislativi. In tal senso, R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 1/2016, p. 13; G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum*, cit., p. 901.

⁶¹⁰ In dottrina, sono numerosi gli studiosi ad aver sottolineato le potenzialità collaborative insite nella procedura di controllo sulle leggi regionali di cui all'art. 127 Cost. prima che questo venisse modificato dalla l. cost. n. 3/2001; sul punto, E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 120 ss.

⁶¹¹ Il radicarsi della prassi qui richiamata può di certo ascrivere al novero di quelle figure sintomatiche della condizione di malessere da cui è affetto il nostro regionalismo, stante l'inadeguatezza degli attuali sistemi di raccordo legislativo. In tal senso, L. VIOLINI, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 916 s.

⁶¹² E ciò in aperta contraddizione con la formulazione dell'art. 114 Cost. che eleva le autonomie territoriali al rango di enti costitutivi della Repubblica. In tal senso, F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, p. 941: «Non è più (solo) lo Stato il tutore degli interessi nazionali; non è più (solo) lo Stato deputato alla cura degli interessi infrazionabili; non è più (solo) lo Stato l'attore della programmazione generale».

la Repubblica «adeguata i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Persino la riforma del Titolo V, che traeva ispirazione da modelli più tipicamente federali, ha riesumato lo schema di una rigida separazione delle competenze, senza che ciò si accompagnasse ad una adeguata valorizzazione del principio cooperativo⁶¹³.

La prassi ha quindi svelato l'irrazionalità di una spinta riformatrice che, nel privilegiare l'amorfo criterio di una contrapposizione *ratione materiae*, ha accentuato l'esigenza di una maggiore flessibilità nell'esercizio delle rispettive sfere di attribuzione⁶¹⁴.

In tal senso, sarebbe certo opportuno un percorso di riforme istituzionali che faccia perno sul principio di leale collaborazione e intervenga sulla disciplina delle Conferenze, levigando quei punti di frizione che hanno orientato in chiave centralista l'attuale assetto di raccordo. In particolare, si conviene sull'esigenza di procedere ad una revisione dell'organizzazione e del funzionamento delle Conferenze, prestando particolare attenzione alla necessità di attenuare quella posizione di supremazia che il D.lgs n. 281/1997 ha conferito al Governo⁶¹⁵.

Ad ogni modo, deve sottolinearsi come un eventuale intervento di razionalizzazione sarebbe comunque inidoneo a rappresentare il sistema delle Conferenze come il «*tassello mancante*»⁶¹⁶ sotto il profilo dei raccordi nel processo legislativo, risolvendosi in uno strumento di negoziazione che, oltre ad essere affidato alla dialettica politica dei vari soggetti coinvolti⁶¹⁷, potrebbe solo aspirare a lambire il procedimento di formazione delle leggi.

La Conferenza, infatti, sarebbe pur sempre destinata ad accogliere procedure di concertazione rimesse alla piena disponibilità degli esecutivi che, in assenza di un adeguato bilanciamento, potrebbero accentuare quel processo di progressiva emarginazione che ormai da tempo affligge le Assemblee legislative⁶¹⁸; un processo che ha tentato con

⁶¹³ In tal senso, F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2004, p. 137 ss.

⁶¹⁴ Sull'inadeguatezza della riforma del Titolo V rispetto alle esigenze del regionalismo cooperativo si rinvia, *ex multis*, a S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., p. 137 ss.

⁶¹⁵ Per ragioni espositive, si rinvia l'esame delle proposte di razionalizzazione del sistema delle Conferenze all'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione bicamerale e più sopra richiamata.

⁶¹⁶ L'espressione è tratta da P. CARETTI, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, n. 5/2007, p. 661. In tal senso anche I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 259 ss.

⁶¹⁷ Sul tema, si rinvia alle più puntuali considerazioni di P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., p. 1171.

⁶¹⁸ In tal senso già S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., p. 9. Ad ogni modo, si colga l'occasione per esprimere, in tal sede, alcune riserve in ordine al meccanismo procedurale delineato all'art. 116, terzo comma, Cost. rispetto alla legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Nel porre l'accento sullo strumento dell'intesa, infatti, il legislatore ha estraniato le Camere da ogni valutazione sul merito della scelta devolutiva, negando ad esse la possibilità di emendare l'accordo raggiunto dagli esecutivi; le Camere dovrebbero quindi limitarsi ad una mera ratifica dell'accordo contratto, così vincolate alle logiche di una secca alternativa, quale quella tra approvazione o non approvazione dei contenuti dell'intesa, in cui *tertium non datur*. Non si comprende allora come il legislatore abbia inteso sottrarre alle Assemblee parlamentari ogni determinazione in ordine ad una questione che appare di fondamentale importanza nell'articolazione dei poteri tra Stato e Regioni e nella composizione di interessi nazionali, regionali e locali. Sulla questione del regionalismo differenziato o asimmetrico si rinvia, più diffusamente, a S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*,

maggior vigore alle funzioni dei Consigli regionali (peraltro alimentato da una torsione monocratica del modello statuario⁶¹⁹) ma che, indubbiamente, ha inciso anche sul ruolo e sulle attribuzioni del Parlamento, riflettendosi sugli equilibri (per il vero già precari) della forma di governo⁶²⁰.

Le Camere, infatti, sembrano aver smarrito quella naturale vocazione alla rappresentanza che è invece sottesa al disegno costituzionale e che dovrebbe orientare il Parlamento nell'esercizio di una funzione di integrazione e di mediazione delle istanze territoriali nel percorso di decisione democratica⁶²¹.

Al contrario, l'atteggiamento di candida indifferenza riservato dall'Assemblea legislativa nazionale al tema delle autonomie ha aggravato uno stato di perdurante crisi del sistema regionale che sarebbe alquanto riduttivo ricondurre alle inefficienze di alcune realtà locali o ad episodi, seppur non sporadici, di corruttela⁶²².

Guardare oggi all'assetto regionale significa guardare ad un modello essenzialmente ibrido⁶²³, in cui il valore del pluralismo territoriale sembra essersi dissolto nella costante tensione tra spinte centrifughe e torsioni centripete.

Allo stato dell'arte, quindi, si impone una più ampia riflessione che faccia leva sul valore della rappresentanza⁶²⁴ e rispolveri una «concezione dell'autonomia quale parte e modo di essere dello Stato unitario»⁶²⁵.

Qualsiasi prospettiva di riforma che aspiri ad una rivitalizzazione del precipitato autonomistico dovrebbe conciliarsi con un più serio ripensamento del circuito

in www.issirfa.cnr.it, novembre 2017; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 ss.

⁶¹⁹ È infatti indubbio come l'elezione diretta del Presidente della Giunta abbia determinato una più accentuata valorizzazione dell'esecutivo nella forma di governo regionale.

⁶²⁰ Per una più accurata riflessione sugli effetti che un sistema di raccordo extraparlamentare ha arrecato alla funzione legislativa si rinvia a S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, gennaio 2010; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto di competenze*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 815; P. CARETTI, *La lenta nascita della "Bicameralina"*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 31; di «deparlamentarizzazione della fase di decisione politica» parla invece S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., p. 71.

⁶²¹ L. CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 4.

⁶²² Sulla sterilità di un approccio che ponga l'accento sulle sole inefficienze regionali, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014, p. 9. Del pari, P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 751 ss.

⁶²³ Il sistema regionale è infatti percorso da correnti che muovono in direzioni tra loro antitetiche: da un lato, le riforme legislative hanno privilegiato una vocazione all'amministrativizzazione delle Regioni; dall'altro, il rinnovato interesse manifestato per l'attivazione della «clausola di asimmetria» di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sembra aver restituito nuova linfa al sostrato di autonomia politica e legislativa conferito alle Regioni. In particolare, sugli effetti che la riforma degli enti territoriali (di cui alla l. n. 56/2014) ha impresso ai connotati dell'autonomia regionale, si rinvia a P. MILAZZO, *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinamentali e riforme costituzionali. Il «nodo» delle Province e delle funzioni amministrative*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 137 ss. L'espressione «clausola di asimmetria» è invece tratta da S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 140 ss.

⁶²⁴ Sul tema del rapporto tra democrazia e autonomia territoriale, si rinvia a R. CARIDÀ, *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in www.giurcost.org, n. 2/2015.

⁶²⁵ G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali*, cit., p. 77.

rappresentativo⁶²⁶ e con la necessità che questo si articoli in una costante e rinnovata dialettica tra interesse nazionale e interessi territoriali⁶²⁷.

Difatti, se è vero che l'art. 5 Cost. evoca l'idea di un pluralismo decentrato quale principio fondante l'ordinamento repubblicano⁶²⁸, allora si impone l'esigenza, non più differibile, di apportare una correzione all'attuale sistema bicamerale, assicurando una rappresentanza qualitativamente differenziata nei due rami del Parlamento⁶²⁹.

Tuttavia, se appare ancora lontana la costruzione di un Senato "federale"⁶³⁰, non può dubitarsi dell'opportunità di individuare nelle Camere la sede istituzionale più consona per lo sviluppo di procedure di raccordo che realizzino finalmente un esercizio condiviso e partecipato della funzione legislativa con i rappresentanti delle autonomie territoriali⁶³¹.

D'altro canto, neppure la soluzione transitoria delineata all'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 appare correttamente razionalizzata, sebbene questa si atteggi, *de iure condendo*, quale via preferenziale, o quantomeno più immediata, per la sperimentazione di una forma di raccordo che innovi sul versante del procedimento legislativo.

La norma, infatti, pone una serie di criticità difficilmente superabili che incidono tanto sul profilo della composizione integrata, per ciò che attiene al numero e ai criteri di designazione dei rappresentanti degli enti territoriali, quanto su quello delle attribuzioni devolute alla *Bicameralina*, con particolare riguardo agli effetti procedurali che un parere contrario o un parere condizionato potrebbero sortire sui lavori dell'Assemblea.

Sul punto, giova sottolineare come parte della dottrina abbia già espresso i propri timori in ordine al rischio che l'attuazione di una simile previsione possa arrecare un serio aggravio ad un procedimento legislativo già notoriamente complesso, soprattutto nella parte in cui la norma accorda un effetto rinforzato (peraltro unico nel suo genere) ai pareri formulati dalla Commissione in composizione integrata⁶³². A ciò si aggiunga che il

⁶²⁶ Particolarmente suggestiva è la riflessione evocata da M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 117: «Proprio questa crisi, tuttavia, rafforza – paradossalmente – la necessità della rappresentanza, poichè, nello sfaldamento del rappresentato, la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato».

⁶²⁷ Ciò che si avverte, quindi, è l'esigenza di una riforma che realizzi un virtuoso assorbimento del pluralismo territoriale nella dimensione della statualità; cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 9.

⁶²⁸ Sulla natura pregiudiziale dell'art. 5 rispetto all'organizzazione complessiva della forma di Stato si rinvia a R. BIFULCO, Art. 5, in ID. – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1 -54, UTET giuridica, Torino, 2006, p. 132 ss.

⁶²⁹ In tal senso, A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo*, cit., p. 11.

⁶³⁰ Sull'esigenza di un raccordo delle funzioni di tipo parlamentare si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELI, *Il senato federale*, cit.; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 99 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 306; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006; *contra*, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.

⁶³¹ Cfr. P. CARETTI, *La lenta nascita della "Bicameralina"*, cit., p. 351 ss. In particolare, l'Autore sottolinea «l'esigenza di riportare alla sede istituzionale deputata, ossia in Parlamento, i nuovi modi attraverso i quali si realizza la nuova concorrenza tra Stato e Regioni, non più intesa soltanto sul piano della concorrenza tra fonti, ma anche, se non soprattutto, come concorrenza nella determinazione dei contenuti normativi propri del livello nazionale», p. 30.

⁶³² Ad oggi, ampia e autorevole è la dottrina che sconsiglia l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 o che, quantomeno, evidenzia il rischio di una paralisi del procedimento legislativo; cfr. V. LIPPOLIS, *Le ragioni che*

meccanismo procedurale del voto a maggioranza qualificata, oltre ad una situazione di stallo nei lavori dell'Aula, potrebbe innervare un gioco muscolare nella contrapposizione tra le logiche a tutela dell'interesse statale e quelle a garanzia dell'autonomia territoriale che, come tale, non avrebbe alcuna valenza deflattiva sul contenzioso costituzionale.

Infine, mette conto di rilevare come l'istituzione della *Bicameralina* realizzerebbe una procedura di raccordo da innestarsi nell'organigramma di una Commissione bicamerale che, allo stato attuale, muove a passi incerti nella complessiva dinamica dei lavori parlamentari⁶³³ e che, in quanto tale, potrebbe assicurare una partecipazione alquanto marginale delle autonomie al procedimento legislativo.

In primo luogo, giova ricordare come alla Commissione per le questioni regionali, in quanto organo bicamerale, sia precluso l'esercizio di una funzione legislativa *stricto sensu*⁶³⁴, così alimentando il dubbio che le autonomie, neppure attraverso un'integrazione organica della Commissione, riuscirebbero ad acquisire un peso specifico nell'elaborazione dei progetti di legge.

Del pari, si obietta nel senso di ritenere che neanche un coinvolgimento più sistematico degli enti territoriali nell'attività consultiva della Commissione bicamerale (così come sperimentata nell'attuale regolamento interno) possa configurarsi come un valido succedaneo e ciò per una duplice ragione: in primo luogo, la natura obbligatoria ma non vincolante dei pareri espressi fa sì che le Commissioni competenti godano di un ampio margine di discrezionalità in ordine all'*an* e al *quomodo* del tasso di recepimento; in secondo luogo può osservarsi come, all'esito della riforma del Titolo V, siano state notevolmente accresciute le funzioni consultive demandate alle Commissioni Affari costituzionali su questioni attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, dando luogo a molteplici sfere di sovrapposizione che di certo non hanno giovato alla fisionomia della Commissione bicamerale e, più in generale, alla funzionalità del procedimento legislativo⁶³⁵.

sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in *Rass. Parl.*, n. 1/2007, p. 61 ss.; G. M. SALERNO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2007, p. 379 ss.; R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Intervento al Seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, p. 6; L. VIOLINI, *Dopo il referendum*, cit., p. 909 ss; G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum*, cit., p. 897 s.

⁶³³ Già da tempo si discute sulla necessità di rivedere le attribuzioni assegnate alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. In tal senso, G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali*, cit., p. 217 ss.

⁶³⁴ Alle Commissioni bicamerali è infatti precluso l'esercizio di una funzione strettamente legislativa perché ciò risulterebbe in contrasto con il principio del bicameralismo perfetto plasmato dai Costituenti. In tal senso, V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 389. Per il vero, di un'esperienza in chiave redigente della Commissione per le questioni regionali riferisce L. LUZZATTO, *Rapporto Regioni – Parlamento: le funzioni della Commissione per le questioni regionali*, in *Stato e Regione*, n. 1-2/1978, p. 171 ss. Più in generale, sulle obiezioni alla legittimità costituzionale delle Commissioni bicamerali si rinvia, *ex multis*, a L. CALIFANO PLACCI, *Le Commissioni parlamentari bicamerali*, cit., p. 51 ss.

⁶³⁵ La procedura di rafforzamento della funzione consultiva demandata alle Commissioni Affari costituzionali si è compiuta a partire dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, guardando ad essa come ad una soluzione sperimentale e transitoria rispetto all'istituzione della *Bicameralina*. Sul punto, giova altresì sottolineare come le Giunte per il Regolamento abbiano riservato alle Commissioni Affari costituzionali l'istituto (del tutto eccezionale) del parere all'Assemblea sulle questioni di cui all'art. 117 Cost. Per un esame più tecnico e puntuale della questione si rinvia a V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 515. Inoltre, per una più accurata analisi degli istituti attraverso i quali il Parlamento persegue il riparto di competenze tra Stato e Regioni, si rinvia a G. BRACCI, *Il*

Appare quindi evidente come una qualsiasi soluzione, che sia destinata ad incidere sulla *vexata quaestio* delle sedi parlamentari di raccordo, debba maturare nell'ambito di una più organica riflessione che offra nuovi spiragli al declinarsi del principio cooperativo in chiave legislativa.

In tal senso, sarebbe certo auspicabile un percorso di riforme regolamentari che, sulla scia di quanto previsto nel Regolamento del Senato all'art. 144, c. 6-ter, valorizzi in fase istruttoria⁶³⁶ l'apporto consultivo di Regioni ed enti locali⁶³⁷, oggi relegato allo svolgimento di audizioni "informali" che, come noto, si caratterizzano per un'estrema malleabilità delle procedure, affidandosi alla «*sensibilità politica e regolamentare di ogni singolo presidente*»⁶³⁸.

Del resto, il fatto che l'intervento delle Regioni sia circoscritto ad attività del tutto estemporanee e discrezionali non può che segnalare l'atrofia di un procedimento di formazione delle leggi che sconta il mancato coinvolgimento degli enti chiamati ad invertere il dettato legislativo⁶³⁹.

Al contempo, potrebbe suggerirsi l'utilità di una riforma che, sempre sul piano regolamentare, incida sull'articolazione delle Commissioni permanenti⁶⁴⁰; ad esempio, potrebbe riflettersi sull'opportunità di istituire, alla Camera e al Senato, un'apposita Commissione *per gli Affari regionali* che, in seno a ciascuna Assemblea, sia specificamente deputata alla trattazione di questioni relative al riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni⁶⁴¹.

Nella specie, si tratterebbe di una Commissione che, oltre a svolgere le proprie attribuzioni in sede consultiva (assorbendo quelle demandate alla I Commissione), potrebbe esercitare una funzione più strettamente legislativa, intervenendo sulla formulazione dei

rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo, in www.forumcostituzionale.it, febbraio 2012.

⁶³⁶ Ai sensi di quanto disposto dall'art. 79, c. 4°, lett. b., R.C., nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. A tal fine, quindi, è previsto che l'istruttoria prenda in considerazione il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali.

⁶³⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum*, cit., p. 898. In senso contrario A. MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1972, p. 120 ss. Nello scritto, seppur risalente, l'Autore sottolineava l'opportunità di affidare alla sola Commissione per le questioni regionali lo svolgimento di procedure consultive dei rappresentanti delle autonomie territoriali, sollevando le singole commissioni di merito da un contatto troppo prossimo con le regioni.

⁶³⁸ G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1986, p. 161ss.

⁶³⁹ R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 1 ss.: «il sistema istituzionale non può funzionare a dovere senza coinvolgere le Regioni, e forse i comuni, nel processo di formazione delle leggi nazionali (...). Progettare un sistema in cui le istituzioni democratico – rappresentative centrali impongono obiettivi, procedure, vincoli, modalità di esercizio dei loro poteri alle istituzioni democratico – rappresentative locali senza neppure consultarle preventivamente è manifestamente sbagliato e non può che tradursi in un continuo contenzioso, politico e giudiziario».

⁶⁴⁰ Sul punto, giova ricordare come già all'esito dell'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale n. 3/2001 si fosse sottolineata l'esigenza di procedere ad una revisione della struttura e dei meccanismi di funzionamento delle Camere, con particolare riguardo all'articolazione delle Commissioni permanenti. In tal senso, N. LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2002.

⁶⁴¹ Si è a chiedere venia qualora la proposta sia stata già suggerita da qualche Autore.

testi di legge che intercettino ambiti materiali situati al confine tra le varie sfere di pertinenza.

In particolare, nel corso di una procedura a Commissioni riunite, potrebbe aver luogo un'attività di concertazione tra la Commissione competente per materia e quella indirizzata alla cura degli affari regionali, estendendo a quest'ultima il potere di esaminare progetti di legge che insistano sugli spazi di autonomia riservati al legislatore regionale.

Allo stato dell'arte, quindi, l'intervento di una simile Commissione potrebbe forse giovare ad un più serio svolgimento del pluralismo territoriale nelle more del procedimento legislativo, attenuando quella tensione centralista che si è risolta nella pedissequa erosione degli ambiti di competenza regionali⁶⁴².

Ovviamente, non si nasconde come la prospettiva qui avallata possa essere foriera di alcune problematicità: in primo luogo, potrebbe dubitarsi della reale efficacia di una funzione di filtro demandata ad una Commissione che, sul piano organico, sarebbe pur sempre lo spettro di una rappresentanza di matrice nazionale; in secondo luogo, deve sottolinearsi come un simile intervento di «*ortopedia istituzionale*»⁶⁴³ necessiterebbe di una più complessa regolamentazione di confini nell'articolarsi dei rapporti con le altre Commissioni (e ciò con particolare riguardo al perimetro di azione della Commissione per le questioni regionali).

Tuttavia, fermo restando che quella suggerita è una chiave di lettura dalle chiare tinte ombreggiate, non può non concludersi nel senso di ritenere che, anche in un regime a Costituzione invariata, l'annosa questione dei raccordi tra Stato e Regioni debba risolversi nel senso di riportare «*la periferia nel centro*»⁶⁴⁴, e questo tanto sul piano strutturale quanto su quello funzionale.

È quindi evidente come, nell'attesa di procedere al superamento del bicameralismo paritario, debba rimediarsi all'inadeguatezza di un'architettura parlamentare che nei meccanismi del procedimento legislativo riflette la perdurante inattuazione del principio autonomistico; d'altro canto, «*l'autonomia è un principio; ma è anche un processo che tocca ricostruire*»⁶⁴⁵.

7. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni svolte, si è quindi tentato di prospettare un ventaglio di ipotesi che, attraverso una rimodulazione dei procedimenti di produzione normativa, restituiscano al Parlamento la sua centralità nell'ordinamento costituzionale, quale sede naturale di mediazione e di sintesi delle istanze politiche, sociali ed economiche.

Pertanto, in primo luogo, si suggerisce un'interpretazione in chiave dinamica dell'art.70 della Costituzione: l'avverbio "collettivamente", costringendo le due Assemblee legislative alla concordanza, poiché nessuna di esse può esercitare la funzione legislativa senza una deliberazione conforme dell'altra, potrebbe apparire come un limite o un ostacolo in grado

⁶⁴² Peraltro, a compimento del disegno riformatore, dovrebbe aver luogo un più sistematico coinvolgimento delle autonomie territoriali nei lavori della Commissione, instaurando procedure di raccordo che intervengano sul versante delle funzioni esercitate e valorizzino l'apporto consultivo in seno alla fase istruttoria.

⁶⁴³ La citazione è tratta da G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali*, cit., p. 239, il quale, a sua volta, rinvia a F. BASSANINI, *Proposte in tema di rapporti Parlamento-Regioni*, in *Stato e Regione*, n. 6/1978.

⁶⁴⁴ L'espressione è tratta da T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 113.

⁶⁴⁵ La citazione è tratta da S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 11.

di imbrigliare la formazione della legge. Tuttavia, se ci si proietta all'interno del circuito parlamentare e delle dinamiche politiche proprie di questo, ci si accorge che, impregnando quel "collettivamente" dell'essenza propria del coordinamento e della leale cooperazione, è possibile sfruttare le potenzialità d'uso del bicameralismo paritario.

Non può, inoltre, tacersi che la massima efficienza delle istituzioni parlamentari risieda nel concreto funzionamento delle Commissioni, la valorizzazione della cui capacità decisionale si pone come indefettibile elemento di salvaguardia della *ratio* sottesa all'art.72 della Carta. E se il "Parlamento in Commissione" costituisce la figura organizzativa preminente nel costituzionalismo moderno, la necessità di un adeguato ripristino del loro apporto alla produzione legislativa non pare più surrogabile.

Per quanto attiene il Governo in Parlamento, quel che è emerso dalla trattazione è che lo snodo problematico non sia tanto la debolezza formale del suo ruolo o la mancanza di misure che ne aumentino la forza nelle procedure parlamentari, poiché, come si è visto, il Governo, attualmente, riveste un ruolo fondamentale e indispensabile nella determinazione del lavoro legislativo delle Camere, quanto, piuttosto, la creazione di procedure formalizzate nei regolamenti parlamentari che gli consentano di esercitare tale ruolo nel rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e delle garanzie delle opposizioni parlamentari. A tale proposito, sarebbe utile prevedere una specifica sezione dei regolamenti che si occupi di tutelare le forze di opposizione di modo che ogni attività posta in essere dai gruppi di minoranza possa, da un lato, compattare queste formazioni per potersi porre seriamente in contrapposizione al Governo e, dall'altro, possa garantire a quest'ultimo il contemporaneo perseguimento del proprio indirizzo politico. Tuttavia, rileva il fatto che senza una riforma organica dei partiti, garantire una struttura forte dell'opposizione appare alquanto utopico, in quanto la loro debolezza attuale si ripercuote pesantemente anche sul funzionamento delle Camere. Analogo discorso, poi, potrebbe farsi anche per la regolamentazione dei rapporti con i gruppi di interesse, in quanto una previsione organica del fenomeno all'interno della fonte regolamentare potrebbe risultare molto più incisiva rispetto alle attuali previsioni dei regolamenti minori della Camera e all'eventuale loro trasposizione al Senato.

In aggiunta, per quanto concerne l'istruttoria legislativa, l'operazione che più di tutte si porrebbe come potenzialmente risolutiva delle criticità in essa riscontrate è data dall'opportunità di una maggiore formalizzazione, per via regolamentare, dell'intera fase parlamentare considerata e delle attività connesse all'attivazione degli strumenti che sono ad essa propri; ciò anche ai fini di un'effettiva integrazione procedurale delle imprescindibili competenze tecniche e di quelle più spiccatamente politiche che in essa concorrono nonché alla luce della sfida posta dall'istanza della qualità della normazione, ad essa consustanziale, la quale non soltanto involge i profili strettamente contenutistici del prodotto normativo ma ha la pretesa di insistere altresì sul piano della procedura e della sua funzionalità tecnica.

Infine, è parso evidente come l'insufficienza delle procedure di interlocuzione tra Stato, Regioni ed enti locali si sia declinata nell'atrofia di un procedimento legislativo che offre ben pochi spiragli all'inverarsi del pluralismo territoriale. Nel mancato coinvolgimento delle autonomie si è quindi riflessa una chiara torsione centralista che, da un lato, ha condizionato le sorti dell'assetto regionale e, dall'altro, ha offuscato quella naturale vocazione alla rappresentanza, propria delle istituzioni parlamentari, che è invece sottesa al disegno

costituzionale. Pertanto, si pone l'esigenza, non più differibile, di adeguare l'odierno contesto ordinamentale alle istanze di un pluralismo che trae le sue origini in quel principio autonomistico, evocato dall'art. 5 Cost., quale valore fondante l'architettura repubblicana.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008;
- AIMI S., *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Camera dei deputati*, Roma, 1998;
- AIMO P., *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977;
- ALBANESI E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010;
- ALLEGRETTI U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995;
- AMBROSI A., «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in www.forumcostituzionale.it, 28 aprile 2017;
- ANTONUZZO A., *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 26 giugno 2006;
- AQUILANTI P., *Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;
- ASTRALDI R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Camera dei deputati, Roma, 1932;
- AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale: tornare ai fondamentali*, Laterza, Bari, 2016;
- BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni cost.*, n.1/2011;
- BARBERA A., *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3/1981;
- BARTHÉLEMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, Paris, 1934;
- BARTOLUCCI L., *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014;
- BASSANINI F., *Prefazione*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007;
- BASSANINI F., *Proposte in tema di rapporti Parlamento-Regioni*, in *Stato e Regione*, n. 6/1978;
- BASSO L., *Natura e funzione dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958;
- BELFIORE G., *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle giornate di studio, Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012;
- BENELLI F., *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006;
- BERGONZINI C., *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4;
- BERTI G., *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987;
- BERTOLINI G., *L'attività «referente» delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1991;
- BERTOLINI G., *Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.21/1973;
- BIFULCO R., *Art. 5*, in ID. – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1 -54, UTET giuridica, Torino, 2006;
- BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2017;

BILANCIA F., *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2004;

BIN R., *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 1/2016.

BIN R., *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

BIN R., *L'ultima fortezza*, Milano, 1996;

BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Intervento al Seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017;

BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2002.

BIONDI F. – LEONE S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012;

BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955;

BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006;

BOSCAINI S., *La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari: osservazioni sull'esperienza del Senato nella XV legislatura*, in www.amministrazioneincammino.it, 2010;

BRACCI G., *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in www.forumcostituzionale.it, febbraio 2012;

BRUNELLI G., *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45;

BUFFONI L., *La rappresentazione del Parlamento*, in *Osservatoriosullefonti*, n.3/2016;

BURATTI A., *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, n. 2/2002;

BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, prefazione di M.S. GIANNINI, trad. it. di S. COTTA, Ed. di Comunità, Milano, 1950;

CACELLI B., *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*, Plus University Press, Pisa, 2007;

CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1993;

CAMERLENGO Q., *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012;

CARAMASCHI O., *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, novembre 2016;

CARAMASCHI O., *La presentazione di emendamenti "governativi"*, in www.amministrazioneincammino.it, 22 giugno 2017;

CARBONI A. – MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, n. 1/2018;

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2016;

CARETTI P., *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, n. 5/2007;

CARETTI P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 3/2002;

CARETTI P., *Il Parlamento dopo il 4 dicembre 2016: che fare?*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2016;

CARETTI P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012;

- CARETTI P., *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011;
- CARETTI P., *La lenta nascita della "Bicameralina"*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003;
- CARETTI P., *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;
- CARETTI P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in VIOLANTE L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001;
- CARETTI P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Padova, 2010;
- CARIDÀ R., *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in *www.giurcost.org*, n. 2/2015;
- CARLASSARE L., *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di C. LANIA, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014;
- CARLASSARE L., *La legge "ragione senza appetito"*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011;
- CARLASSARE L., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2006.
- CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001;
- CARLOTTO I., *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di «distacco-aggregazione» ex art. 132 Cost, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 3/2012;
- CARMINATI A., *La vitalità del parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017;
- CARNEVALE P., *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 3/2017;
- CARPINO R., *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012;
- CASAMASSIMA V., *La riforma Costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016;
- CASANELLO D. E. – MARRA D., *Per una teoria giuridica della funzione "redigente"*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969;
- CASTIGLIA G., *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;
- CECCANTI S. – CURRERI S., *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015;
- CECCANTI S., *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione nella programmazione dei lavori parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;
- CELOTTO A. – CONTE E., voce *Legge*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006;
- CERVATI A.A., Art. 70, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1985;
- CERVATI A.A., Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli – Foro italiano, Bologna – Roma, 1985;
- CHELI E. – SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977;
- CHELI E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981;
- CHELI E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987;

- CHIMENTI C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979;
- CHIMENTI C., *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988;
- CIAURRO G. F., *Gli organi della Camera*, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968;
- CIAURRO G. F., *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, n. 4/1996;
- CIAURRO G.F., *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982;
- CIAURRO L., *Il bicameralismo in discussione: profili procedimentali e strutturali. Gli organismi bicamerali, tra funzioni legislative e non legislative del Parlamento*, in ROSSI E. (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014;
- CIAURRO L., *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;
- CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010;
- CLARKE J. F., *Wanted, a Statesman!* in E.E. HALE, LEE & SHEPARD (a cura di), *Old and New*, vol. II, Boston, dicembre 1876, n.° 6;
- CLERICI E., *Le commissioni legislative permanenti*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969;
- COCOZZA F., *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989;
- COLASANTE P., *La giurisprudenza costituzionale 2006 – 2010*, in N. VICECONTE – ID. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2013;
- CONTIERI A., *L'Opposizione parlamentare nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Bologna, a.a. 2016-17, relatore A. Morrone;
- COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, in *Rass. Parl.*, n.3/1981;
- COTTA M., *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1/1971;
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985;
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984;
- CUOMO G., *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957;
- CURRERI S., *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008;
- D'ALTIERO E., *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- D'AMICO G., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in www.forumcostituzionale.it, 12 novembre 2017;
- D'ANDREA A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2012;
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, III ed., 2017;
- D'ATENA A., *Le aperture dinamiche del riparto di competenze*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008;
- D'EUFEMIA G., *Le Commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1/1956;
- DAL CANTO F., *Governo vs. parlamento? evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016;
- DAL CANTO F., *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2014;
- DAL CANTO F., *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa University Press, Pisa, 2016;
- DE CARO BONELLA C., *Ostruzionismo addio*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1991;

DE CARO C., *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005;

DE LUCA P., *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 23 agosto 2017;

DE LUCA P., *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017;

DE LUNGO D., *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della xv e xvi legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013;

DE VERGOTTINI G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padova, 2013;

DECARO C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008;

DI CAPUA A., *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*, Roma, 2007;

DI CESARE R., *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Padova, 2010;

DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013;

DI PORTO V., *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane, in il Filangieri, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli;

DI PORTO V., *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in E. CATELANI - E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del Seminario di Studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Giuffrè, Milano, 2003;

DI PORTO V., *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

DICKMANN R., *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017;

DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1;

DICKMANN R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006;

DICKMANN R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997;

ELIA L., *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970;

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1970;

ELIA L., *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova antologia*, fasc. n. 2173/1990;

ELIA L., *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009;

ELIA L., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961;

ELIA L., *Proposte per un possibile riordino istituzionale: relazione al "Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali"*, promosso dai gruppi parlamentari DC, Roma, 11-12 gennaio 1988, in *Il politico*, n. 4/1987;

ESPOSITO C., *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964;

ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, n. 2/1957;

ESPOSITO C., voce *Legge*, in *Nuovo Digesto*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1938;

FASONE C., *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012;

FEDELI A., *Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1996;

FERRARA G., Art. 55, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 1984;

FERRARI ZUMBINI R., *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008;

FINOCCHIARO A., *Il ruolo della Commissione affari costituzionali del Senato per la qualità delle leggi*, in AA.VV., *Le parole giuste, Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia*, Senato della Repubblica, 2016;

FIUMANÒ C. – ROMBOLI R., *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, il Mulino, Bologna, 1979;

FLORIDIA G.G. – SICARDI S., *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971 – 1991)*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1991;

FOIS S., *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963;

FRANCESCHI P. – ZAGREBELSKY G., *Corte costituzionale. Il colegislatore e il Parlamento*, in *Quad. cost.*, 1981;

FROSINI T.E., *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001;

GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957;

GIANFRANCESCO E. – LUPO N., *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura*, in IDD. (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009;

GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, Milano, 1994;

GIANFRANCESCO E., *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016;

GIANFRANCESCO E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2004;

GIANFRANCESCO E., *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in *Amministrazione in cammino*, 2013;

GIANNITI L. – DI ANDREA C., Art. 64, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006;

GIANNITI L. – LUPO N., *Corso di Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013;

GIANNITI L., *Diverso ma non troppo. Un nuovo Parlamento alla prova dei fatti*, in *Il Mulino*, n. 4/2016;

GIROTTI D., *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

GORI L. – MARCHETTI A., *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009;

GORI L. – ROSSI E., *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

GRASSI ORSINI F. – QUAGLIARIELLO G. (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello stato nell'età dei sistemi politici di massa*, il Mulino, Bologna, 1996;

GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005;

GUARNIER T., *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016;

GUERRA A., *Il processo legislativo e i portatori di interessi organizzati*, tesi di laurea, Università Luiss Guido Carli, a.a. 2014-15, relatore G. Scaccia;

GUIGLIA C., *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Giappichelli, Torino, 1991;

GUZZETTA G., *Finalmente una riforma vera, quella del Regolamento del Senato*, in *Il Dubbio*, 5 dicembre 2017;

GUZZETTA G., *La fine della centralità parlamentare e lo Statuto dell'Opposizione*, in CECCANTI S.– VASSALLO S., *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004;

HONORATI M. L. M., *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1999;

LABRIOLA S., *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001;

LASORELLA G., *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, 2008;

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;

LAURO A., *I correttivi maggioritari al sistema parlamentare italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Brescia, a.a. 2016-17, relatore A. D'Andrea;

LEIBHOLZ G., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, intervista a cura di F. LANCHESTER F., in *Quad. cost.*, n. 3/1981;

LETTA G., *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1986;

LIPPOLIS V., *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005;

LIPPOLIS V., *La "corsia preferenziale": ipotesi di applicazione*, in *Dir. soc.*, n. 4/1982;

LIPPOLIS V., *La centralità del governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri*, quaderno 2010, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Jovene, Napoli;

LIPPOLIS V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2007;

LIPPOLIS V., *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta"*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008;

LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (A CURA DI), *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali 17*, Giappichelli, Torino, 2001;

LIPPOLIS V., *Partiti Maggioranza Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007;

LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, n.1/2009;

LIPPOLIS V., *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del 5° seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010;

LONGI V. – STRAMACCI M., *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953;

LONGO E., *La legge precaria, le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017;

LORELLO L., *Il Comitato per la Legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007, Giappichelli, Torino, 2009;

LUCIANI M., *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017;

LUCIANI M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016;

LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del Convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001;

LUCIANI M., *Il Parlamento: 1993-2003: Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Luiss: 20 ottobre 2003*, Biblioteca del Senato Giovanni Spadolini, Roma, 2004;

LUCIANI M., *La riforma del bicameralismo*, oggi, in *Rivista AIC*, n. 2/2014;

LUGARÀ R., *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2017;

LUPO N. (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*, Cedam, Padova, 2010;

LUPO N., *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2002;

LUPO N., *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001;

LUPO N., Art. 70, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006;

LUPO N., *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016;

LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007;

LUPO N., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, n. 1/2018;

LUPO N., *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012;

LUPO N., *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *il Filangieri*, quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli;

LUPO N., *L'adozione dei regolamenti di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010;

LUPO N., *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, Vol. II;

LUPO N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017;

LUPO N., *Programmazione dei lavori*, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online*, 2014;

LUPO N., *Quale regolazione del lobbying?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, nov. 2006;

LUPO N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2007;

LUTHER J., *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in *Rass. parl.*, n. 4/2009;

LUZZATTO L., *Rapporto Regioni – Parlamento: le funzioni della Commissione per le questioni regionali*, in *Stato e Regione*, n. 1-2/1978;

MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, *Relazione al Convegno AIC*, Parma, 2010;

MANETTI M., *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2017;

MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001;

MANGIAMELI S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008;

MANGIAMELI S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, gennaio 2010;

MANGIAMELI S., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in www.issirfa.cnr.it, novembre 2017;

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;

MANGIAMELI S., voce *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 2006;

MANNINO A., *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010;

MANZELLA A., *Il Governo in Parlamento*, in S. RESTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di comunità, Milano, 1977;

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2003;

MANZELLA A., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

MANZELLA A., *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977;

MANZELLA A., *Post-scriptum*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017;

MANZELLA A., *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in SERRANI D. (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1972;

MARONGIU A., voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958;

MAROZZA G., *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, in V. LONGI – M. STRAMACCI e altri (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, Capo VII;

MARRA D., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giuffrè, Milano, n. 1/1991;

MARSHALL J., *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2016;

MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 2008;

MARTINES T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952;

MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 4/1983;

MATTINA L., *I gruppi d'interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010;

MAZZIOTTI DI CELSO M., voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1981;

MERLINI S. – TARLI BARBIERI G., *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017;

MICHETTI M., *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti, Interna corporis degli organi costituzionali*, Speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), n. 1/2009;

MIDIRI M., *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2007;

MIDIRI M., *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, n. 3/2000;

MILAZZO P., *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinamentali e riforme costituzionali. Il «nodo» delle Province e delle funzioni amministrative*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016;

MILAZZO P., *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n. 1/2017;

MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, in M. PROSPERO (a cura di), *Editori Riuniti*, Roma, 1997;

MODICA E., *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quad. dem. dir.*, n. 2/1978;

MODUGNO F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in Riv. it. sc. giur., 1969, n. 13;

MONTESQUIEU C.L.D.S., *De L'esprit des lois*, (1748), trad. it., *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1952;

MORISI M., *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007;

MORRONE A., *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in Il Mulino, n. 4/2003;

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007;

MORRONE A., *Quale forma di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998;

MORTATI C., Art. 1, in G. BRANCA – PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1975;

MORTATI C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976;

NOCILLA D., *Autonomia, Coordinamento e leale collaborazione tra i due rami del Parlamento bicamerale*, in Riv. Trim. dir. pubbl. n. 4/1998;

OCCHIOCUPO N., *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano, 1975;

ODONE C., *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblée legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2013;

OLSON D. M. – MEZEY M. L., *Parliaments and Public Policy*, in ID. (a cura di), *Legislatures in the policy process: the dilemmas of economic policy*, Mezey, Cambridge, 1991;

ORRÙ R., Art. 71, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006;

PACE L., *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali*, in www.federalismi.it, focus – fonti del diritto, n. 2/2017;

PALADIN L., *Emendamento*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VI, UTET, Torino, 1960;

PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984;

PALMA L., voce *Senato*, in *Digesto italiano*, Utet, Torino, 1891;

PASQUINO G., *Teorie della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Il Mulino, Firenze, n. 1/2001;

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002;

PEGORARO L., *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, Cedam, 1987;

PERNA R., *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

PERNA R., *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007;

PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008;

PETRILLO P.L., *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, Jovene Editore, Napoli, 2017;

PETRILLO P.L., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in *Dir. Amm.*, temi e dibattiti, 2012;

PEZZINI B., *Le unioni civili in Parlamento: una sfida per l'uguaglianza*, in *About Gender*, n. 9/2016, Vol. 5;

PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008;

PINELLI C., *Dalle "grandi riforme" alle "manifestazioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017;

PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1996;

PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984;

PIZZORUSSO A., *Le commissioni legislative dell'Assemblea Costituente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, vol. III, 1984;

PIZZORUSSO A., *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993;

POGGI A. – BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *www.federalismi.it*, n. 25/2016;

POLIMENI S., *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2014;

PREDIERI A., *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. RIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975;

PREDIERI A., *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Giuffrè, Milano, 1975;

PRETI L., *Il governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954;

QUASI A., *Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979;

RACIOPPI F. – BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Unione tipografica, Torino, vol. III, 1909;

RAVENNA D., *Sulle commissioni parlamentari in sede deliberante*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1992;

RECCHIA G. – DICKMANN R. (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002;

RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1995;

RESCIGNO G.U., *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parl. pol. cost.*, n.103/1994;

RIEZZO A., *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2008;

RIVOCCHI G., *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009;

RIZZONI G., *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007;

RODOTÀ S., in *La Repubblica*, 20 giugno 2012;

ROLLA G., *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979;

ROMANO S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, Modena, 1906;

ROMBOLI R. – FIUMANÒ C. (a cura di), *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria*, il Mulino, Bologna, 1980;

ROSSI E., *Il bicameralismo nell'attività non legislativa: una sfida per la centralità del Parlamento*, in Rossi E. (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014;

ROSSI F., *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale (prima parte)*, in *Minervaweb*, dicembre 2012;

RUGGERI A., *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in 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, Cedam, Padova, 2010;

RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997;

RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006;

RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011;

RUINI M., *Il parlamento e la sua riforma. La costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952;

RUINI M., *La funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1953;

SALERNO G. M., *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, Il Filangieri, Quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*;

SALERNO G. M., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2007;

SALERNO G.M. – MALAIS B., Art. 87, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006;

SANDULLI A. M., voce *Legge*, in *Noviss. Digesto*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1963;

SHAW M. – LEES J., *Commissioni legislative e sistema politico*, in *Riv. it. sc. pol.*, n.4/1974;

SICARDI S., *Maggioranza, Minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984;

SIEYÈS J. E., *Opinione di Sieyès su alcuni articoli dei Titoli IV e V del Progetto di Costituzione pronunciata alla Convenzione il due Termidoro dell'anno III (20 luglio 1775)*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1991;

SILVESTRI G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985;

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Verona, 2009;

SPECCHIA C., *La legislazione decentrata alle Commissioni parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, n.1/1993;

STAIANO S., *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017;

STAIANO S., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, Relazione al Convegno “Costruire il nuovo Senato”, Roma, in www.italiadecide.it, 2 dicembre 2015;

STERPA A., “Negoziale le leggi”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in www.federalismi.it, n. 17/2011;

TARLI BARBIERI G., *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

TARLI BARBIERI G., *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004;

TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in www.federalismi.it – Focus Fonti, n. 3/2017;

TARLI BARBIERI G., *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. CAMASSINA – A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016;

TARLI BARBIERI G., *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *La legge parlamentare oggi*, Osservatorio sulle fonti 2008, Giappichelli, Torino, 2010;

TESAURO A., *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1952;

TOSI S., *Bicameralismo funzionale*, in *La Nazione*, 13 maggio 1967;

TRAVERSA S., *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, in *Rass. Parl.*, n.1/2008;

TRAVERSA S., *La riserva di legge d'Assemblea*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969;

- TRAVERSA S., *Le commissioni parlamentari*, in *Rass. Parl.*, n.1/2007;
- TRIPALDI M.P.C., *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN – S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008;
- TUCCIARELLI C., *Della navette. Letture e riletture*, in *Quad. cost.*, n. 2/1993;
- UNGARI P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, Camera dei deputati, Roma, 1968;
- VIOLINI L., *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;
- ZAGREBELSKY G., *Zagrebelsky: "Una Grande Riforma piena di pasticci, fuori dalla Costituzione"*, intervista a cura di L. MILELLA, in *La Repubblica*, 3 aprile 2014;
- ZAGREBELSKY G., *Zagrebelsky: "Sulle riforme il Governo strozza il dibattito chiedendo la fiducia"*, in *Il fatto quotidiano*, 12 luglio 2014;
- ZAMPETTI U., *I problemi della legislazione e i Regolamenti parlamentari*, in *L'istruttoria legislativa nell'evoluzione del sistema delle fonti normative*, Atti del convegno svoltosi a Cagliari il 9 e 10 ottobre 1998, Consiglio Regionale della Sardegna, 2002.

II

La Francia

di

Nicolò Paolo Alessi

Carla Cilfone

Luca Costanzo

Alessandro Lauro

Ottavia Polipo

Stefano Saletti

SOMMARIO: 1. Francia: forma di governo e produzione legislativa nella V Repubblica.

1.1. La forma di governo della V^a Repubblica francese, sintesi di un percorso travagliato; 1.2. Il «peso» del procedimento legislativo ordinario in Francia: i suoi rapporti con le fonti normative governative e con la legislazione delegata; 1.3. Il ruolo del Senato e la sovrapposibilità «parziale» dei modelli costituzionali di bicameralismo italiano e francese: alcuni spunti per la comparazione; 1.4. Il modello francese: un riferimento unico nel suo genere; **2. Il procedimento legislativo ordinario: caratteri generali**; 2.1. La produzione legislativa del Parlamento e le sue differenti procedure. La disciplina “multilivello” del procedimento legislativo ordinario; 2.2. La procedura ordinaria: l'iniziativa legislativa; 2.3. Segue: L'istruttoria in commissione; 2.4. Segue: La discussione in Aula; 2.5. Il “procedimento semplificato” all'Assemblea Nazionale. La nuova procedura legislativa in Commissione (PLEC) al Senato; 2.6. Il disaccordo fra le Camere: la Commissione paritetica e il voto “risolutivo” dell'Assemblea Nazionale; 2.7. La conclusione del procedimento: la promulgazione presidenziale; 2.8. In conclusione: spunti di comparazione tra Francia e Italia; **3. Il ruolo del governo e la dialettica maggioranza-opposizione**; 3.1. L'equilibrio del rapporto tra Governo e Parlamento alla luce del tempo legislativo nelle discussioni parlamentari; 3.2. Il nuovo ruolo dell'opposizione e dei gruppi di minoranza tra Costituzione e Regolamenti delle Camere; 3.3. La procedura accelerata nell'esame di progetti e proposte di legge; 3.4. Il ricorso alle procedure legislative abbreviate: il “*vote bloqué*” e la procedura di esame semplificato; 3.5. La responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento: la mozione di censura; 3.6. I meccanismi di razionalizzazione del sistema francese come modello per l'Italia; **4. Il diritto d'emendamento nel procedimento legislativo ordinario francese e il controllo del giudice costituzionale**; 4.1. La natura e le fonti del diritto d'emendamento; 4.1.1. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite della ricevibilità finanziaria *ex art. 40 Cost.*; 4.1.2. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. “*lien*” *ex art. 45 Cost.*; 4.1.3. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. “*entonnoir*” *ex art. 45 Cost.*; 4.1.4. Gli altri limiti all'esercizio del diritto d'emendamento; 4.1.5. La disciplina parlamentare del diritto d'emendamento; 4.2. Il rapporto tra il diritto di emendamento e l'iniziativa legislativa: il tema del *détournement* de procedure; 4.3. Il rapporto tra il diritto di emendamento e il ricorso all'istituto del *vote bloqué*. 4.3.1. L'utilizzo del diritto d'emendamento da parte delle forze politiche e il ruolo del *Sénat*; 4.4. Conclusioni; **5. La partecipazione “esterna” al procedimento legislativo: strutture extraparlamentari, procedure interistituzionali e il ruolo del Conseil d'État**; 5.1. Le diverse tipologie di partecipazione “esterna” al procedimento legislativo: istituti democratici e istituzionali, consultazioni facoltative o obbligatorie, poteri impeditivi o di mero indirizzo; 5.1.a. Le consultazioni obbligatorie e il ruolo preponderante del *Conseil d'État*; 5.1.b. Il Consiglio costituzionale e il controllo preventivo obbligatorio; 5.2. La vasta gamma delle consultazioni facoltative; 5.2.a. La facoltà di adire il *Conseil d'État*; 5.2.b. La consultazione delle *autorités de régulation*; 5.2.c. Le collettività territoriali e il diverso regime rispetto alle COM; 5.2.d. I *groups de pression* e la recente disciplina introdotta dalla *Sapin II*; 5.2.e. Il controllo *ex ante* facoltativo del *Conseil Constitutionnel*; 5.2.f. Un contropotere residuale: il *référéndum consultatif*; 5.3. Considerazioni conclusive; **6. Il drafting legislativo e la valutazione delle politiche pubbliche come momenti fondamentali del procedimento legislativo ordinario francese** 6.1. Cenni introduttivi: la legge “al tempo della complessità”; 6.2. Forme e parametri

costituzionali del controllo della *qualité de la loi* ; 6.3. Il *Conseil d'Etat* ; 6.4. La legistica in Parlamento ; 6.5. La struttura della valutazione delle politiche tra l'*Assemblée Nationale* ed il *Senat* ; 6.6. Gli itinerari della valutazione *ex ante* ; 6.7. Il monitoraggio sull'impatto e l'applicazione delle leggi; 6.8. Alcuni spunti conclusivi e prospettive future della valutazione. **7. In conclusione: uno sguardo di sintesi sul procedimento legislativo francese**

Introduzione

Il presente lavoro di ricerca si concentra sulla disciplina del procedimento legislativo ordinario in Francia, cercando di offrirne una descrizione che tenga conto del particolare contesto istituzionale in cui è inserito, senza rinunciare a un costante riferimento al complesso delle fonti dalle quali è disciplinato.

La ricerca, peraltro, non trascura di proporre alcune linee essenziali di comparazione dell'*iter legis* d'Oltralpe con il modello italiano, di modo da trarne preziosi spunti e riflessioni sul ruolo e sull'auspicata "rivalorizzazione" e riforma del procedimento legislativo di casa nostra.

Muovendosi in quest'ottica, il nostro elaborato si sviluppa attraverso sei capitoli, aventi tutti ad oggetto elementi essenziali e di struttura del procedimento legislativo.

La ricerca si apre con due capitoli di più ampio respiro, il primo dei quali inserisce e contestualizza il procedimento legislativo nell'odierna forma di governo francese e nelle dinamiche istituzionali che la contraddistinguono; mentre il secondo innesta il procedimento legislativo ordinario nel sistema delle fonti che lo regolano, descrivendone le caratteristiche generali e delineando i primi spunti critici in un'ottica comparatistica.

I successivi capitoli si focalizzano, invece, su più specifici aspetti caratterizzanti il procedimento legislativo ordinario francese. Nel terzo capitolo viene affrontato il ruolo del Governo, *rectius* dell'Esecutivo, in Parlamento e i rapporti tra maggioranza e opposizione nel contesto maggioritario francese attraverso un'analisi non priva di importanti spunti comparatistici in riferimento all'ordinamento italiano. In seguito, l'attenzione del quarto capitolo si concentra sulla disciplina del potere emendativo, vero e proprio specchio dell'effettivo dispiegarsi dei rapporti di forza tra i diversi attori istituzionali nel procedimento legislativo. Il quinto capitolo, invece, compie un'analisi trasversale degli apporti «esterni» alla legislazione ordinaria, verificando il loro ruolo e la loro capacità di condizionamento. E, da ultimo, il sesto capitolo esamina i temi della verifica della qualità della legge e della valutazione delle politiche pubbliche, trattando i principali istituti che contraddistinguono il sistema parlamentare francese in funzione del miglioramento della chiarezza ed efficacia della legislazione.

Da un punto di vista metodologico, si è tentato di ricostruire in modo essenziale, e tuttavia il più completo possibile, le dinamiche del procedimento legislativo ordinario nello specifico assetto di poteri francese, riservando ai paragrafi conclusivi di ciascun capitolo alcuni spunti utili in chiave comparata rispetto all'esperienza italiana.

La nostra ricerca si propone, dunque, di fornire un quadro delle regole e del funzionamento dell'*iter* di confezionamento delle leggi nell'ordinamento francese, destinando buona parte dell'analisi anche all'esame quantitativo della prassi e alle

interpretazioni normative adottate dai suoi protagonisti istituzionali, nella consapevolezza che un esame del procedimento legislativo ordinario non possa prescindere da una, seppur parziale, analisi del «processo legislativo», ossia di quelle dinamiche politiche e parlamentari che si realizzano dietro e dentro le regole, e che sono la vera rappresentazione dello «stato di salute» della legislazione ordinaria in uno Stato costituzionale occidentale.

1. FRANCIA: FORMA DI GOVERNO E PRODUZIONE LEGISLATIVA NELLA V^a REPUBBLICA

di Nicolò Paolo Alessi

1. La forma di governo della V^a Repubblica francese, sintesi di un percorso travagliato

L'ordinamento della V^a Repubblica francese, che può essere definito come un *unicum* a livello continentale europeo, come risaputo, prevede un Parlamento bicamerale non perfettamente paritario e un potere Esecutivo «a due teste». Il Parlamento bicamerale si compone dell'Assemblea nazionale, sola detentrica del rapporto di fiducia col Governo, e del Senato, rappresentativo delle *collectivités territoriales*. Le due «teste» del potere Esecutivo sono, da una parte, il Presidente della Repubblica, eletto direttamente a suffragio universale, e, dall'altra, il Governo (presieduto da un Primo Ministro), di nomina del Presidente, la cui esistenza può essere *mise en jeu* dalla sola Assemblea nazionale.

Per comprendere appieno l'ordinamento costituzionale francese odierno non va sottovalutata la rilevanza delle sue origini storiche e delle vicende costituzionali che lo hanno condotto a ciò che è oggi. La storia costituzionale francese conosce un percorso «tormantato», caratterizzato da bruschi capovolgimenti sia della forma di Stato che della forma di governo, secondo un andamento ciclico⁶⁴⁶. Invero, la Francia è teatro di un ripetersi di decostruzioni e ricostruzioni dell'ordinamento costituzionale, spesso attraverso l'approvazione di nuove Costituzioni⁶⁴⁷; un'evoluzione che, in una prospettiva diacronica, esplicita delle tendenze che possono essere degli utili riferimenti per la comprensione dell'attuale forma di governo.

⁶⁴⁶ Come ricordato da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 13^a edizione, Parigi, 2010, p. 527: “*De 1789 à 1958, l’histoire constitutionnelle de la France a été tourmentée*”, una storia dalle caratteristiche peculiari nella quale “*deux cycles se sont succédés au cours de cette période. De 1789 à 1814, comme de 1814 à 1870, la France est passée de la Monarchie de droit divin à une Monarchie fondée sur la souveraineté nationale, puis à la République et enfin à l’Empire*”; a sua volta, M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in www.astrid-online.it, n. 4/2009, p. 2, sottolinea la ciclicità che caratterizza la storia costituzionale francese: “Analizzando il susseguirsi delle costituzioni a partire dalla III Repubblica, anche se la medesima ciclicità si riscontra durante le precedenti fasi repubblicane e autoritarie, ad una posizione di equilibrio tra i poteri realizzata con la III Repubblica succede una proposta di potenziamento del potere esecutivo presentata nel progetto di costituzione dell’aprile del 1946 (respinto con il referendum del 5 maggio 1946), seguita da una fase di equilibrio istituzionale con la costituzione del 27 ottobre 1946, che culmina in una stagione di massimo potenziamento dell’esecutivo reintrodotta dalla costituzione del 4 ottobre 1958”.

⁶⁴⁷ Come descritto da M. VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, Parigi, 2010, pp. 17-86, e da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 527-585.

Sono molte le Carte Costituzionali approvate ed entrate in vigore nel corso della storia francese, a partire da quella del 1791, con la quale viene disciplinato l'ordinamento post-rivoluzionario individuando come forma di governo la monarchia costituzionale. Un'esperienza destinata a concludersi presto, con la proclamazione della I^a Repubblica francese nel 1792, durante la quale, dopo gli anni del «Terrore»⁶⁴⁸, viene approvata una nuova Costituzione (1795), che istituisce il «Direttorio» e un Parlamento bicamerale. Seguono poi la Costituzione del 1799, che prelude all'impero napoleonico; la Carta del 1814, che, a seguito della Restaurazione, ristabilisce la Monarchia assoluta con re Luigi XVIII; la Costituzione del 1830, con la quale la Francia viene «affidata» al «*roi des français*» Luigi D'Orléans; il testo del 1848, adottato in concomitanza con la proclamazione della II^a Repubblica francese; la versione del 1852, che rinforza i poteri di Luigi Napoleone, poi imperatore Napoleone III, ratificata con plebiscito nazionale; la Costituzione del 1875, con la quale viene disciplinato il funzionamento della III^a Repubblica francese, proclamata nel 1870 a seguito della caduta di Napoleone III; fino a giungere alle Costituzioni del Secondo Dopoguerra, ossia quella del 1946, volta a ristabilire la Repubblica (la IV^a Repubblica francese) dopo l'esperienza dello «Stato Francese» di Vichy, e quella del 1958, frutto del progetto di riforma delle istituzioni voluto fortemente da De Gaulle, fondamento della V^a Repubblica e della forma di governo riconoscibile generalmente col termine di semi-presidenzialismo.

L'attuale forma di governo francese ha poi consolidato le sue peculiarità attraverso l'esperienza pratica che ha dato una precisa direzione all'interpretazione delle ambigue norme costituzionali, di tal che “*le gouvernement de la Ve République fut immédiatement et de plus en plus évidemment le gouvernement du président, chef incontesté de l'exécutif : telle apparut la Constitution aux yeux des Français, qui approuvèrent cette interprétation et la pratique qui en découlait*”⁶⁴⁹. Inoltre rilevanti riforme costituzionali hanno contribuito, a loro volta, a stabilizzare questa prospettiva; tra le tante⁶⁵⁰, decisive, in questo senso, sono: la riforma del 1962, istitutiva dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, momento di svolta della storia costituzionale francese nell'ottica di un rafforzamento della figura del Presidente della Repubblica, che trasforma il Capo dello Stato in Capo politico⁶⁵¹; le riforme degli anni 2000 e 2001⁶⁵², che riducono la durata del mandato presidenziale e pongono il voto presidenziale prima e a ridosso di quello parlamentare, determinando

⁶⁴⁸ Periodo nel quale è redatta e approvata una Costituzione mai effettivamente applicata; in effetti, come osservato da J.M. PONTIER, *La République en France*, Parigi, 1998, p. 11: “*La constitution de 1793 n'a jamais été appliquée. Le 10 octobre 1793 (Décret du Vendémiaire de l'an II) la Convention décide que «le gouvernement sera révolutionnaire jusqu'à la paix»*”, riferendosi il decreto al conflitto in corso tra Francia e Impero Asburgico, reo di aver offerto riparo ai nobili e al clero ricercati dai rivoluzionari. La mancata applicazione della Carta del 1793 dà il via al “*gouvernement révolutionnaire*” che è “*selon, Robespierre, le gouvernement qui «doit au bons citoyens toute la protection nationale et ne doit aux ennemis du peuple que la mort»*”, come descritto da J.M. PONTIER, *La République*, cit., p. 11.

⁶⁴⁹ P. AVRIL, *Enchantements et désenchantements constitutionnels dans la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 8.

⁶⁵⁰ Con la riforma del luglio 2008 si è raggiunta la riforma numero ventiquattro della Costituzione francese del 1958.

⁶⁵¹ Come sottolineato da S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dall'esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in www.astrid-online.it, n. 21/2008, p. 4.

⁶⁵² Più precisamente, la legge costituzionale n. 2000-94 del 2 ottobre 2000, e la legge costituzionale n. 2001-419 del 16 maggio 2001.

un'ulteriore presidenzializzazione della forma di governo⁶⁵³; e quella del 2008⁶⁵⁴, che, attraverso un'ampia modifica del testo costituzionale⁶⁵⁵, esprime l'intento di realizzare un «riequilibrio» (per molti studiosi, francesi e non solo, non raggiunto⁶⁵⁶), una specificazione e una sistemazione dei rapporti tra poteri di questa particolare forma di governo⁶⁵⁷.

Va osservato dunque che, come si accennava all'inizio del presente capitolo, l'odierna forma di governo francese non rappresenta un momento di rottura, ma anzi una tappa che si pone in continuità con l'evoluzione e l'andamento ciclico del sistema costituzionale, istituzionalizzando la figura di «un monarca repubblicano che, nella logica plebiscitaria (alle origini della V^a Repubblica, a loro volta eredi della tradizione bonapartista) non deve rispondere ad altri che al corpo elettorale e che, nella logica monarchica, non incontra seri contropoteri in grado di contrapporglisi»⁶⁵⁸. La logica plebiscitaria e la logica monarchica, che possono essere considerate come i fondamenti della figura del Presidente della Repubblica, rappresentano dunque due punti di riferimento dell'evoluzione della forma di governo francese, due «depositati» di questo percorso dai quali la Francia non si discosterà mai pienamente. Essi sono espressione di un «presidenzialismo» che convive, in una continua tensione, con istanze democratico-repubblicane, volte a far prevalere il ruolo centrale di un Parlamento espressione della sovranità popolare, altro *fil rouge* che segna la

⁶⁵³ Per taluni questa riforma non è stata determinante nel rinforzare la presidenzializzazione della V^a Repubblica francese, come G. CARCASSONNE, *Immuable Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 31: «*Donc, non, le quinquennat n'a rien changé de substantiel, pas plus que la synchronisation des calendriers, pas plus que tout le reste : la Ve République est née comme un régime parlementaire à forte domination présidentielle. Elle a vécu et vit encore ainsi. Nihil novi sub sole et peut-être pourrait-on songer à le reconnaître enfin, quitte pour qui veut à le regretter, plutôt que prétendre inventorier sans cesse des mutations ou novations qui n'en sont pas ou ne sont qu'éphémères*».

⁶⁵⁴ Con legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008.

⁶⁵⁵ Come descritto da M.R. DONNARUMMA, *Le régime sémi-présidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2013, p. 47, una riforma che è «*Au moins en ce qui concerne le nombre des dispositions modifiées (bien 39 articles) ou ajoutées (neuf articles), celle de plus large envergure que l'histoire constitutionnelle de la Ve République n'ait jamais connue*».

⁶⁵⁶ Tra i molti che hanno espresso delle posizioni critiche nei confronti della forma di governo francese, si può ricordare L. ELIA, *Tutto tranne il francese*, in *Europa*, 15 gennaio 2008, p. 1 descrive così l'assetto dei poteri francese: «Bisogna convincersi che a tutt'oggi la forma di governo gollista è veramente un *unicum* basato sull'esperienza straordinaria del Generale-Presidente che riuscì, dopo il referendum favorevole all'elezione diretta del Presidente della Repubblica a compiere una torsione costituzionale – o se più piace, incostituzionale – davvero senza precedenti: malgrado che la Costituzione del 1958 contenga un articolo 20 che al primo comma prescrive: «*le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation*», De Gaulle si autoafferma come capo effettivo del Governo con potere di revoca (meglio: richiesta di dimissioni) del Primo ministro e degli altri ministri» sottolineando che il sistema francese «soffre di squilibri strutturali profondi, perché accoppia alla stabilità del presidente statunitense i poteri del premier europeo che può far ricorso alla questione di fiducia e proporre lo scioglimento della Camera. Inoltre il Presidente francese resta politicamente irresponsabile, mentre paradossalmente responsabile davanti all'Assemblea nazionale rimane il Primo Ministro che ha poteri molto minori».

⁶⁵⁷ In effetti, e, nello specifico, il *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, nel suo documento *Une Ve République plus démocratique*, in www.ladocumentationfrancaise.fr, pp. 6-7, indica di voler perseguire tre principali vie di riforma: «*La première d'entre elles consiste à tenter de mieux définir le partage des rôles entre les gouvernants et, surtout, à encadrer davantage l'exercice des attributions que le Président de la République tient de la Constitution elle-même ou de la pratique politique et institutionnelle*», «*renforcer le Parlement*» e «*mieux assurer et garantir les droits des citoyens*».

⁶⁵⁸ A. DI GIOVINE, *Lunga vita alla Quinta Repubblica*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 2.

storia delle istituzioni francesi sin dalla Rivoluzione del 1789⁶⁵⁹. Una dicotomia presente anche nelle altre esperienze giuridiche occidentali (all'interno della classica tematica dei rapporti tra potere Esecutivo e potere Legislativo⁶⁶⁰) ma che nell'ordinamento francese assume una connotazione peculiare proprio per via della forza e del radicamento dei principi monarchico e plebiscitario⁶⁶¹, oltre che dell'evoluzione del parlamentarismo come alternativa radicale a questi principi⁶⁶².

In quest'ottica, appare dunque chiaro come una forma di governo che pur presenta tali e tante specificità e, a detta di molti, imperfezioni⁶⁶³, goda di una longevità quasi mai sperimentata in Francia. Essa può essere considerata come una sintesi di due tendenze opposte egualmente irrinunciabili, protagoniste delle vicende costituzionali francesi, alla (difficile) ricerca di un loro equilibrio⁶⁶⁴. Appare dunque anche chiaro il motivo delle frequenti riforme costituzionali succedutesi dal 1958 in avanti, espressione della continua tensione tra principi antinomici sottesa da questa particolare forma di governo.

Come accennato precedentemente, il risultato di queste dinamiche, è ad oggi una forma di governo che, nella virtualità⁶⁶⁵ più frequente, ossia fuori dei casi di *cohabitation*⁶⁶⁶,

⁶⁵⁹ M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma...*, cit., p. 1, evidenzia questa continua tensione: "La storia costituzionale post-rivoluzionaria ha da sempre manifestato una peculiare attenzione al modo in cui vengono distribuiti i poteri tra le travi portanti dell'edificio statale: il legislativo e l'esecutivo. In particolare, la preoccupazione che ha agitato i relativi redattori della dozzina di costituzioni che si sono avvicendate sin dal 1791 è quella di delineare, senza troppo limitare, il potere esecutivo: ad un'analisi più attenta ci si avvede che il susseguirsi delle costituzioni è regolato da una legge pendolare, in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" segue una fase di predominio del legislativo e di indebolimento dell'esecutivo, quindi torna un momento di equilibrio tra i poteri seguito da un potenziamento dell'esecutivo a discapito del legislativo".

⁶⁶⁰ Come sostiene M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma...*, cit., p. 1: "La storia costituzionale europea all'indomani della Rivoluzione francese è costellata da molteplici esperimenti volti a individuare una "formula magica" che individui un conveniente equilibrio tra potere Esecutivo e potere Legislativo, con una particolare inclinazione verso quelle formule costituzionali che privilegiano un potenziamento dell'Esecutivo: e la Francia con le sue innumerevoli sperimentazioni costituzionali funge da laboratorio paneuropeo. In Francia il concatenarsi della pluralità di Costituzioni è guidato, infatti, da una legge pendolare in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" seguono alternativamente fasi di predominio del Legislativo e di indebolimento dell'Esecutivo e, viceversa, fasi di rafforzamento dell'Esecutivo a discapito del Legislativo".

⁶⁶¹ Come osservato S. BONFIGLIO, *La forma di governo...*, cit., p. 7, che enucleando le caratteristiche della forma di governo francese sottolinea come esse evidenzino "i connotati plebiscitari della presidenzializzazione della forma di governo".

⁶⁶² Un parlamentarismo che si sviluppa non nell'alveo della monarchia costituzionale, ma come ripudio di essa, nella repubblica, generando i dubbi di studiosi dell'epoca, come osservato da A. PICHIERRI, *Il fallimento del parlamentarismo "razionalizzato" di B. Mirkine-Guezvitch*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La constitution française*, Atti del Convegno (Bari 22-23 maggio 2008), Giappichelli, Torino, 2009, pp. 461-505.

⁶⁶³ M. VOLPI, *La Quinta repubblica francese dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017, p. 8, compie una panoramica di queste «imperfezioni»: "In primo luogo permane il dualismo nell'esecutivo, reso possibile dalla ambiguità delle formulazioni costituzionali [...]; in secondo luogo il funzionamento della forma di governo ha oscillato fra «presidenzialismo esacerbato e coabitazione debilitante» [...]; «l'emergere di una democrazia centrata sul leader carismatico» fa sì che questi «è permanentemente sovraesposto e si rivela fragile, alla mercé dei contraccolpi di ogni minimo malfunzionamento del governo»".

⁶⁶⁴ Una forma di governo che, come espresso dalle parole di Y. MÉNY, *Des mœurs irréformables*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 45, rappresenta "*La tradition française*" che è "*une association indissoluble d'autorité monarchique et de révolte*".

⁶⁶⁵ Il concetto di virtualità si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1970, XIX, p. 666, alludendo al fatto che "esiti così diversi possono realizzarsi successivamente all'ombra di una stessa costituzione scritta".

⁶⁶⁶ Ossia, come risaputo, i casi di coesistenza tra il Presidente della Repubblica e una maggioranza politica in Assemblea Nazionale a lui avversa. Come noto, nella storia francese si contano tre casi di *cohabitation*: tra il 1986 e

riconosce al Presidente della Repubblica un ruolo di “*clef de voûte des institutions*”⁶⁶⁷ quale effettivo detentore del potere Esecutivo affrancato da ogni tipo di responsabilità⁶⁶⁸ (soprattutto in relazione agli atti che può compiere senza controfirma del Primo Ministro⁶⁶⁹), di un ampio margine d’azione nell’ambito del potere Legislativo attraverso l’operato del Governo da lui nominato⁶⁷⁰, oltre che del potere di scioglimento dell’Assemblea nazionale. Invero, lo scongiuramento (anche se, si noti, non assoluto) di nuove *cohabitations* e il conseguente affermarsi del c.d. *fait majoritaire*⁶⁷¹, sembrano aver consolidato una forma di governo parlamentare a forte attrazione presidenziale⁶⁷², in cui si

il 1988 con François Mitterrand Presidente della Repubblica Jacques Chirac Primo Ministro; il secondo tra il 1993 e il 1995 di nuovo con François Mitterrand Presidente ma con Édouard Balladur Primo Ministro; e, il terzo, con Jacques Chirac Presidente della Repubblica e Lionel Jospin come Primo Ministro.

⁶⁶⁷ Secondo la celebre definizione di M. DEBRÉ nel suo “*Discours devant le Conseil d’Etat*” del 27 agosto 1958.

⁶⁶⁸ Salvo che nei casi previsti con la riforma del 2014, in attuazione della riforma costituzionale del 2007, che ha novellato l’art. 68 Cost. introducendo un regime di responsabilità presidenziale in base al quale il Presidente può essere destituito dal Parlamento riunito in Alta Corte in caso di mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l’esercizio del mandato, a seguito della messa in stato d’accusa approvata da entrambe le Camere, considerata da M. VOLPI, *La Quinta repubblica francese dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017, pp. 5-6: “Un’ipotesi assai improbabile” la cui realizzazione è inficiata dalla “fantasmagorica maggioranza dei due terzi dei parlamentari”, a conferma della situazione di “sostanziale irresponsabilità politica del Presidente nel corso del mandato, anche quando, come si è sempre verificato, [...], sia lui ad adottare le principali decisioni politiche”; convinzione confermata da S. BONFIGLIO, *La forma di governo*, cit., p. 6: “quasi svanisce la sua [del Presidente della Repubblica] responsabilità politico-penale, dopo il venir meno del reato di “alto tradimento”. In tal senso, va letta la revisione del titolo IX della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 2007-239 del 23 febbraio 2007, che stabilisce nei confronti del Capo dello Stato l’improcedibilità nel corso del mandato per gli atti compiuti anche fuori dell’esercizio delle funzioni. Le istanze e procedure a cui viene fatto ostacolo possono essere riprese o avviate contro il Presidente della Repubblica soltanto al termine del mese che segue la cessazione del suo mandato (art. 67 Cost.). Inoltre, al posto del reato di “alto tradimento” il novellato art. 68 dispone che il Capo dello Stato può essere destituito solo in mancanza ai suoi doveri, mancanza manifestamente incompatibile con l’esercizio del suo mandato. Tale formulazione molto generica rende i presupposti aleatori e l’ipotesi di destituire il Presidente della Repubblica piuttosto improbabile, anche perché la destituzione viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte di Giustizia a maggioranza dei due terzi”; pertanto, secondo le parole di E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRONI (a cura di), *Diritto Costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 117: “In Francia, caso più unico che raro, si assiste al fatto del tutto peculiare (e alquanto paradossale) di un Presidente, titolare del massimo potere politico, che è totalmente irresponsabile per gli atti da lui compiuti, alcuni dei quali (quelli non controfirmati) non danno luogo ad alcuna forma responsabilità, da parte di nessuno”.

⁶⁶⁹ E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 113, sottolinea infatti che: “Quando [...] i poteri propri del Presidente della Repubblica assumono uno spessore tale da incidere sulla forma di governo, l’abolizione della controfirma ministeriale assume uno specifico significato: quello di svincolare l’esercizio dei poteri presidenziali politicamente rilevanti dal consenso o anche solo dal controllo del Governo”.

⁶⁷⁰ Senza dimenticare inoltre che l’art. 11 Cost. attribuisce al Presidente il potere di sottoporre direttamente un progetto di legge a *referendum* popolare per la sua approvazione definitiva, senza passare per il voto parlamentare, anche se, come ricorda E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 114. “Il modo in cui il *referendum* è concretamente disciplinato finisce [...] per depotenziare l’istituto come strumento di esercizio autonomo di poteri politici da parte del Presidente”.

⁶⁷¹ Con questa formula s’intende definire quella situazione, ormai consolidatasi nella forma di governo francese, di coincidenza di colore politico tra la maggioranza in Assemblea Nazionale e il Presidente della Repubblica; una situazione in cui, come descritto da A. LE DIVELECC, *Vers la fin du «parlementarisme négatif» à la française*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011, p. 3: “*Sauf l’hypothèse particulière de la cohabitation, qui est comme une exception confirmant la règle, la majorité parlementaire reconnaît le Président pour son chef*”.

⁶⁷² Così come definita da A. LE DIVELECC, “*Le Prince inapprivoisé. De l’indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République*”, in *Droits*, n. 4/2007, p. 101-137, ossia “*un système parlementaire à captation présidentielle*”.

assiste al rafforzamento delle prerogative del Presidente della Repubblica nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale⁶⁷³, forte del sostegno del *bloc majoritaire*, ossia di una maggioranza parlamentare del suo stesso colore politico (pur rimanendo vero però che “la descrizione del funzionamento della forma di governo semipresidenziale francese finisce, [...], in definitiva, per essere difficilmente separabile dalla cronaca politica che registra gli specifici equilibri tra poteri susseguirsi nel tempo”⁶⁷⁴).

Quanto al ruolo del Parlamento, dopo una stagione di sostanziale svuotamento delle sue attribuzioni attraverso la realizzazione di un «parlamentarismo razionalizzato» volto a rafforzare il Governo in Parlamento⁶⁷⁵, la riforma del 2008 sembra avere intrapreso la direzione di un ampliamento delle sue prerogative, seppure senza stravolgimenti degli attuali assetti della forma di governo⁶⁷⁶, come si potrà vedere meglio in seguito.

2. Il «peso» del procedimento legislativo ordinario in Francia: i suoi rapporti con le fonti normative governative e con la legislazione delegata.

⁶⁷³ Determinando una sostanziale preminenza presidenziale nella determinazione dell'indirizzo politico, confermata anche dalla possibilità, per il Presidente, di prendere direttamente parola dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune; un'attribuzione che si aggiunge ai consueti messaggi scritti con i quali normalmente comunica con le due Assemblée.

⁶⁷⁴ E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 120, citando S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Bologna 1996, p. 58.

⁶⁷⁵ Secondo quanto teorizzato e preconizzato nell'opera di B. Mirkine-Guetzevitch (ripercorsa dalle parole di A. PICHIERRI, *Il fallimento del parlamentarismo “razionalizzato”*, cit.) secondo cui, nelle moderne democrazie del Secondo Dopoguerra, appare fondamentale l'affermazione del primato politico dell'esecutivo, diffidando però dalla sua consacrazione giuridica: il primato deve essere frutto di dinamiche politiche e non di una preventiva attribuzione giuridica.

⁶⁷⁶ Come rimarcato generalmente dalla dottrina; così G. AZZARITI, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008, p. 1: “Nonostante non sottovaluti alcune positive razionalizzazioni operate, soprattutto quelle relative al funzionamento del Parlamento, ritengo però che complessivamente la riforma costituzionale francese tenda nel suo insieme a rafforzare ulteriormente i poteri del Presidente, vada cioè nella direzione di una “presidenzializzazione” della forma di governo anziché verso una sua “parlamentarizzazione”; anche S. BONFIGLIO, *La forma di governo*, cit., p. 9, dove sottolinea la mancata approvazione di una parte fondamentale delle proposte del *Comité Balladur*: “[...] il *Comité* aveva proposto la revisione dell'art. 5 e dell'art. 20 della Costituzione. Le modifiche, non accolte dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 pubblicata nel *Journal Officiel* del 24 luglio 2008, prevedevano che il Presidente della Repubblica, e non il Primo Ministro, definisse la politica della Nazione, e che al Governo spettasse non più determinare l'indirizzo politico, ma condurre la politica della Nazione”; più diretto E. CHELI, *La riforma della Costituzione francese*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008, p. 2: “A parte questo credo che questa riforma, comunque vadano le cose, non cambi nulla. Non cambi nulla perché - è stato detto molto bene da alcuni - la sostanza dell'impianto costituzionale resta dualistica o diarchica, per cui, finché c'è un'elezione diretta del Capo dello Stato, il Parlamento è destinato a restare confinato in una posizione marginale. Allora, gli unici vantaggi che è possibile trarre da questa riforma sembrano essere i vantaggi connessi alla razionalizzazione del lavoro parlamentare: il che significa avere fatto in Costituzione quello che si poteva fare bene anche attraverso i regolamenti parlamentari. Si tratta di norme utilissime, queste della riforma francese, che riguardano il funzionamento del Parlamento, con soluzioni dove ci sarà molto da utilizzare anche quando affronteremo la riforma dei nostri regolamenti parlamentari. Ma si tratta pur sempre di elementi che non sono in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo e finiscono per restare elementi di contorno. Il fatto è che finché non si tocca l'aspetto dell'elezione diretta del Capo dello Stato o l'aspetto delle leggi elettorali, la sostanza non può cambiare”; anche E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp. 109-110: “Le pur rilevanti novità che sono state introdotte, tuttavia, non paiono tali da sconvolgere gli assetti fondamentali della forma di governo sopra delineata, alla quale sono stati apportati, tutt'al più, alcuni ritocchi, né in grado di condizionare l'equilibrio fra i poteri pubblici in modo radicalmente diverso rispetto al passato”.

Ora, ciò su cui s'intende concentrare l'attenzione del presente lavoro è la disciplina del procedimento legislativo ordinario, che, naturalmente, è sede privilegiata per poter analizzare il dispiegarsi dei rapporti tra il potere Esecutivo «bifronte» e il Parlamento, anche nell'ottica di verificare quanto il procedimento legislativo nella forma di governo francese conduca piuttosto a dare rilievo ad altre dinamiche, come quelle dei rapporti tra maggioranza e opposizione e tra *bloc majoritaire* e Senato.

Preliminarmente, sembra necessario studiare come gli assetti della V^a Repubblica francese incidano sui «rapporti di forza» tra le fonti di produzione del diritto. In altre parole, occorre comprendere il «peso», in termini quantitativi e qualitativi, del procedimento legislativo ordinario in questa forma di governo, in relazione al ruolo del regolamento governativo e delle *ordonnances* disciplinate dall'art. 38 Cost. Queste valutazioni consentono di verificare lo «stato di salute» del Parlamento francese e la reale importanza del procedimento legislativo ordinario quale strumento di disciplina normativa anche in una prospettiva comparata, nel tentativo di delineare se e quanto questo ancora possa rappresentare la regola, e non l'eccezione, della produzione delle norme nell'ambito delle esperienze giuridiche occidentali.

Quanto ai rapporti tra legge ordinaria e regolamento governativo⁶⁷⁷, in principio va ricordato che vige la regola dell'attribuzione di competenze, in ragione della quale le due fonti disciplinano in modo esclusivo le materie loro affidate dalla Costituzione. In effetti, l'art. 34 Cost. elenca le materie riservate totalmente alla disciplina legislativa e quelle per le quali la legge deve fissare i principi fondamentali⁶⁷⁸, mentre l'art. 37 Cost. riconosce una competenza residuale alla fonte regolamentare. Questa configurazione dei rapporti tra la fonte legislativa e quella governativa, che presume una loro sostanziale equiparazione

⁶⁷⁷ Fonte governativa che, come risaputo, può assumere diverse «vesti», a seconda del procedimento seguito per la sua adozione e dell'autorità che lo emana.

⁶⁷⁸ L'art. 34 Cost. recita: «*La loi fixe les règles concernant: -les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; -la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités; -la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats; -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie.*

La loi fixe également les règles concernant: -le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales; -la création de catégories d'établissements publics; -les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat; -les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux: -de l'organisation générale de la Défense nationale; -de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources; -de l'enseignement; -de la préservation de l'environnement; -du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; -du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique».

gerarchica, è stata definita come una “*révolution qui aurait pu avoir lieu*” ma che “*n’a pas eu lieu*”⁶⁷⁹, ossia un ridimensionamento (auspicato dalla dottrina francese) della competenza della legge ordinaria, la cui concreta portata però è stata attenuata dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*⁶⁸⁰. Invero, come risaputo, il giudice costituzionale non solo estende il «*domaine de la loi*» in riferimento a materie non espressamente previste dall’art. 34 Cost.⁶⁸¹, ma giunge anche a non invalidare leggi sconfinanti nell’ambito di competenza regolamentare, sancendo così un definitivo affievolimento della rigida regola di attribuzione paventata dal testo costituzionale. Il *Conseil* giustifica l’«*empiètement*» della legge sulla scorta, principalmente, di due assunti⁶⁸²: in primo luogo, sostenendo che laddove il Governo avesse voluto opporsi a questa «invasione» legislativa avrebbe potuto utilizzare lo strumento dell’irricevibilità previsto dall’art. 41 Cost.⁶⁸³; in secondo luogo, ricordando che, in ogni caso, se il Governo volesse «recuperare» il suo spazio di disciplina regolamentare, potrebbe sempre ricorrere alla procedura prevista dall’art. 37, 2° c. Cost.⁶⁸⁴ chiedendo la «delegificazione» della disciplina allo stesso *Conseil Constitutionnel*. A tal proposito, va osservato che “sovente il Governo non ha affatto ritenuto opportuno opporsi all’entrata in vigore di una legge in una materia non riservata al Parlamento, ma ha preferito adottare una strategia di co-legislazione o comunque di gestione «parlamentare» dei testi normativi cui era più interessato”⁶⁸⁵.

⁶⁷⁹ Come osservato da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 798-808, pagine che tratteggiano l’evoluzione dei rapporti tra legge e regolamento in Francia, richiamando la celebre espressione di J. RIVÉRO, in occasione di un convegno sui rapporti tra legge e regolamento a Aix-En-Provence del 1978, che si può trovare in J. RIVÉRO, *Rapport de synthèse*, in L. FAVOUREU (a cura di), *Le domaine de la loi et du règlement*, Economica, 2ª edizione, Parigi, 1981, p. 263.

⁶⁸⁰ Non va dimenticato, in questo senso, il ruolo del *Conseil d’Etat*, autorità competente a giudicare i regolamenti governativi, il cui apporto alla definizione delle sfere di attribuzione della fonte legislativa e regolamentare si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale, così come descritto dalla *Guide de légistique* 2017, in www.legifrance.gouv.fr, p. 44: “[...] le *Conseil d’Etat* annule pour incompétence les dispositions réglementaires intervenues dans le domaine de la loi (CE, Ass., 9 juillet 1971, *Conseil national de l’ordre des pharmaciens*, n. 76922), a moins qu’elles n’aient été prises sur le fondement d’un renvoi précis de la loi, dont il se refuse à contrôler la constitutionnalité («loi écran»: pour un exemple, voir CE, 19 juillet 2017, *Société Pol Roger*, n. 407191).

⁶⁸¹ Sull’estensione, oltre il dettato dell’art. 34 Cost., del «*domaine de la loi*», M. VERPEAUX, *Manuel...*, cit., pp. 354-359 e E. GROSSO, *Francia*, cit., p. 126: “[...] il *Conseil Constitutionnel* [...] ha adottato un’interpretazione assai estensiva del concetto di «*domaine de la loi*». Lungi dal limitare il proprio giudizio al solo art. 34, esso ha riconosciuto che l’intera Costituzione può essere considerata fonte del potere legislativo”.

⁶⁸² Ricavabili dalla *Décision* n. 143 DC del 30 luglio 1982 che ha aperto definitivamente a questo orientamento, come ricordato da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., p. 807-808: “le *Conseil Constitutionnel* ne juge pas inconstitutionnelle une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi” osservando che “cette jurisprudence a été confirmée par la suite et elle est donc bien établie”.

⁶⁸³ Così recita l’art. 41 Cost.: “S’il apparaît au cours de la procédure législative qu’une proposition ou un amendement n’est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l’article 38, le Gouvernement ou le président de l’assemblée saisie peut opposer l’irrecevabilité. ^{[L’]En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l’assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l’un ou de l’autre, statue dans un délai de huit jours”.}

⁶⁸⁴ Così recita l’art. 37 Cost.: “Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. ^{[L’]Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d’État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l’entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu’ils ont un caractère réglementaire en vertu de l’alinéa précédent”.}

⁶⁸⁵ E. GROSSO, *Francia*, cit., pp. 126-127.

Al contrario, nel caso opposto di un regolamento che invade la competenza legislativa, rileva la giurisprudenza del *Conseil d'Etat*, il quale, confermando l'impostazione estensiva del dominio della legge del *Conseil Constitutionnel*, “*annule pour incompétence les dispositions réglementaires intervenues dans le domaine de la loi*”⁶⁸⁶.

In definitiva, sembra dunque non essersi materializzata quell'evoluzione dei rapporti tra legge e regolamento auspicata da più parti: “*la loi demeure toujours aussi prééminente dans l'occupation du terrain normatif et le pouvoir réglementaire reste largement cantonné dans l'exécution de la loi*”⁶⁸⁷, rimanendo tuttavia una fonte molto consistente in termini quantitativi⁶⁸⁸.

Per valutare il ruolo effettivamente giocato dalla legislazione ordinaria nell'ambito delle fonti di produzione del diritto va inoltre affrontato il profilo dei rapporti tra la legge e le *ordonnances*, ossia quegli atti normativi che il Governo è autorizzato a emanare nelle materie generalmente riservate alla competenza della legge ordinaria⁶⁸⁹.

Ciò che si può immediatamente notare è che, nell'ordinamento francese, il «peso» dell'*ordonnance* è particolarmente rilevante, rappresentando uno strumento quanto mai utilizzato, sia in termini quantitativi (numero di ordinanze per anno) che in termini qualitativi (numero di articoli e parole nei testi)⁶⁹⁰. In effetti, se nei primi quarant'anni dal suo primo utilizzo (dal 1960 fino al 2003) lo strumento previsto dall'art. 38 cost. è adoperato 292 volte, nei successivi quindici anni (dal 2003 al 2017) sono 666 le ordinanze adottate; si noti inoltre che negli ultimi quattro anni il numero di ordinanze pubblicate è o

⁶⁸⁶ Si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza CE, Ass., del 9 luglio 1971, n. 76922, in www.doctrine.fr.

⁶⁸⁷ A. VIALA, *Démocratie pluraliste et pouvoir normatif du gouvernement. L'exemple français*, in Osservatorio sulle fonti n. 3/2017, p. 9; anche M.R. DONNARUMMA, *Le régime sémi présidentiel*, cit., p. 57, osserva che: “*Le changement radical, au moins dans le texte, de perspectives et de techniques, qui amena Marcel Prétot à parler d'abandon des bases du droit public français, s'est avéré dans la pratique d'application (aussi bien de l'exécutif que dans l'interprétation jurisprudentielle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat) beaucoup moins incisif en ce qui concerne les rapports entre les deux sources normatives (rééquilibre en faveur de la loi)*”.

⁶⁸⁸ Come descritto dal documento *Indicateur de suivi de l'activité normative 2018*, del 28 febbraio 2018, in www.legifrance.gouv.fr, la produzione normativa regolamentare si attesta, dal 2003 ad oggi, tra i 1200 e i 2000 regolamenti governativi l'anno.

⁶⁸⁹ Queste, come risaputo, sono fonti normative di origine governativa assoggettate ad una preliminare abilitazione e ad una successiva ratifica (entrambe effettuate con procedimento legislativo): pertanto il loro iter costitutivo è una sorta di ibrido tra i procedimenti formativi dei decreti legge e dei decreti legislativi italiani. Le *ordonnances* si distinguono dagli atti aventi forza di legge presenti nell'ordinamento italiano per alcune caratteristiche peculiari (caratteristiche ricavabili sia dal dettato costituzionale che dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*): l'urgenza della misura da realizzare mediante questa fonte normativa non rappresenta una *condicio sine qua non* per la sua autorizzazione iniziale; non è prevista una rigida indicazione dell'oggetto e dei criteri e principi direttivi che il Governo dovrà seguire; è previsto invece che la legge di abilitazione fissi un termine preciso di conclusione del periodo di abilitazione nonché un termine perentorio per il deposito del *projet de loi de ratification*, da rispettarsi pena la caducazione degli effetti dell'*ordonnance*; essa però mantiene i suoi effetti allorché al *projet de loi de ratification* depositato non segua una pronuncia espressa del Parlamento, rimanendo in questo caso una fonte di natura amministrativa sottoposta al controllo del *Conseil d'Etat* (e non a quello del *Conseil Constitutionnel*, come ricordato da A. VIALA, *Démocratie pluraliste*, cit., p. 10: “*D'un point de vue formel ce sont des actes administratifs réglementaires susceptibles d'être déférés devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir*”), modificabile successivamente con una fonte materialmente competente. Per un'analisi più approfondita delle caratteristiche delle *ordonnances*, si rinvia a M. VERPEAUX, *Manuel*, cit., pp. 246-248 e L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 850-860.

⁶⁹⁰ Le fonti dalle quali sono stati ricavati i dati sono: *Indicateurs de suivi*, cit. e lo studio della *Division des lois et de la légistique* del Senato francese, *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*, in www.senat.fr, febbraio 2014.

poco inferiore o poco superiore al numero totale di leggi promulgate⁶⁹¹. Ciò vuol dire che, considerando che la maggior parte delle ordinanze vengono ratificate o restano comunque in vigore nell'ordinamento francese⁶⁹², ad oggi, circa la metà dei provvedimenti approvati che incidono sulle materie di legge sono *ordonnances*.

Un secondo dato sul quale occorre porre l'attenzione sono le materie sulle quali ricade la legislazione delegata francese: tradizionalmente utilizzata per l'adattamento del diritto alle collettività d'oltremare, per il recepimento delle direttive europee e per la modifica o la creazione di codici⁶⁹³, nel tempo la legislazione tramite ordinanza amplia la sua sfera d'azione verso ambiti molto diversificati e spesso sensibili della legislazione francese⁶⁹⁴. Una diversificazione che “*suscite de la part des parlementaires des critiques parfois vives lors de l'examen des articles d'habilitation, certains estimant que tous les sujets ne peuvent pas faire l'objet d'une habilitation à légiférer quand bien même ils revèleraient du domaine de la loi*”⁶⁹⁵, ma che sembra consolidarsi negli ultimi anni⁶⁹⁶: prove di questa tendenza sono le recenti riforme del diritto delle obbligazioni e del diritto del lavoro, entrambe effettuate con *ordonnances*⁶⁹⁷.

⁶⁹¹ Stando ancora ai dati da *Indicateurs de suivi*, cit., pp. 5-9, nel 2014 sono state promulgate (senza tener conto delle leggi di ratifica dei trattati internazionali) 58 leggi contro 51 *ordonnances*, nel 2015 48 leggi e 66 *ordonnances*, nel 2016 60 leggi e 59 *ordonnances*, mentre nel 2017 si registra un picco di *ordonnances*, 68 contro le sole 36 leggi promulgate.

⁶⁹² Analizzando le diverse fonti statistiche, non vi sono dati circa il rigetto di *projets* o *propositions de loi* per la ratifica di *ordonnances*, a significare l'esiguità, se non l'assenza, di casi di mancata ratifica, realizzandosi al contrario la possibilità di modifiche parlamentari nel corso dell'*iter* di approvazione della legge di ratificazione. Un dato rilevante è invece quello, che indica che a partire dal 2004, e ancor più dalla riforma costituzionale del 2008 che ha posto l'obbligo di ratificazione, la tendenza è quella di aumento del tasso di ratificazione delle ordinanze, dato confermato anche da M. GUILLAUME, *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi?*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, pp. 117-129.

⁶⁹³ Così come descritto dallo studio della *Division des lois et de la légistique*, *Les ordonnances...*, cit., p. 51-52: “*De 1990 à 2002, les ordonnances ont essentiellement concerné l'actualisation du droit applicable outre-mer, la transposition des textes européens et la codification*”, sottolineando che “*entre 2007 et 2013, les domaines de prédilection de la législation par voie d'ordonnances se sont confirmés*”.

⁶⁹⁴ Il *Rapport du Conseil d'Etat 2017*, in www.ladocumentationfrancaise.fr, in effetti sottolinea che “*En 2016, les principaux domaines du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution demeurent l'activité de codification (12% des projets), l'extension et l'adaptation du droit métropolitain aux collectivités d'outre-mer (9% des projets) [...] et la transposition des directives (8%). Le recours aux ordonnances a été important en 2016 dans le domaine de l'environnement, des transports et de l'énergie (33% des projets examinés), le domaine sanitaire, social et de la santé (16% des projets) et le droit du travail (16% des projets)*”.

⁶⁹⁵ *Division des lois et de la légistique*, *Les ordonnances...*, cit., p. 54.

⁶⁹⁶ Già nel 2005 M. GUILLAUME, *Les ordonnances*, cit., p. 121, osserva l'ampliamento delle materie sulle quali interviene la legislazione delegata francese: “*Depuis 2003, la situation s'est profondément transformée. La loi de simplification du droit du 2 juillet 2003 porte sur les matières les plus diverses. Dès lors, les ordonnances sont intervenues dans les champs les plus variés : droit social, droit rural, droit des sociétés... Cette orientation va encore se renforcer avec la loi du 9 décembre 2004 et ses ordonnances d'application*”.

⁶⁹⁷ Ci si riferisce all'*Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations* (la *loi de ratification*, al 22 marzo 2018, è stata adottata, con modifiche, all'Assemblea Nazionale dopo la fase della *Commission Mixte Paritaire*, occorsa a seguito della mancata approvazione del medesimo testo da parte delle due Camere dopo due letture, secondo la procedura prevista dall'art. 45 Cost. La mano passa dunque al Senato per l'ultima lettura) e alle cinque *ordonnances* di riforma del diritto del lavoro: *Ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective*, l'*Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales*, *Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations du travail*, l'*Ordonnance du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective* e l'*Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de*

Il ruolo ricoperto dalle *ordonnances* nella legislazione francese è dunque assolutamente di primo piano, a testimonianza di una presenza sempre maggiore dell'Esecutivo (e, sostanzialmente, del Presidente della Repubblica, fuori dei casi di *cohabitation*⁶⁹⁸) nel procedimento di produzione di normativa primaria⁶⁹⁹: una tendenza che trova conferma anche nell'ampio spazio accordato all'iniziativa legislativa del Governo⁷⁰⁰. Ciò però non stupisce: questa situazione può essere considerata coerente con la forma di governo descritta, tanto più in un sistema politico generalmente maggioritario (seppure nel panorama della forma di governo *sui generis* francese⁷⁰¹). In effetti, è ragionevole attendersi che l'Esecutivo sia messo nelle condizioni di poter attuare, nella logica maggioritaria, il suo programma.

Ciò che forse è meno lecito attendersi in un sistema come quello francese, caratterizzato dall'esistenza e dal consolidamento del cosiddetto *fait majoritaire*⁷⁰² – presupposto per una,

prévention, ratificate con *loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, adottata definitivamente con procedura accelerata in Senato il 14 febbraio 2018 in seconda lettura sulla base del testo della Commission Mixte Paritaire.

⁶⁹⁸ Come già sottolineato in precedenza, il Presidente della Repubblica assume, fuori del caso di «*cohabitation*», un ruolo centrale, per cui, come descritto da A. LE DIVELLEC, *Vers la fin*, cit., p. 3: “*Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui. Le Premier ministre français est apparemment dans la même situation qu'un Premier ministre britannique ou allemand, mais il travaille en réalité pour le compte de la politique présidentielle, non pour sa seule ligne politique propre*”

⁶⁹⁹ Come osserva M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese*, cit., p. 81: “[...] il Parlamento, depositario in teoria della funzione di “fare e leggi”, vota in pratica il testo che il governo gli sottopone, il che dimostra che la gran parte della produzione legislativa è di origine governativa. Allo stesso modo quando un deputato presenta una proposta di legge l'intento è di attirare l'attenzione sulle carenze d'azione del governo in quel particolare settore d'intervento o quando egli deposita un emendamento nel corso della discussione di un testo è per dialogare con il governo sulle misure da adottare”.

⁷⁰⁰ Stando ai dati forniti dal documento *Indicateur de suivi*, cit., p. 6, le leggi di iniziativa governativa promulgate rappresentano una componente cospicua della produzione normativa francese della V^a Repubblica: negli ultimi 15 anni tra il 50% e il 75% delle leggi promulgate derivano da iniziativa governativa; va inoltre riconosciuto che, con la riforma costituzionale del 2008, è aumentato il numero di leggi promulgate derivanti da iniziativa parlamentare: ciò non rappresenta un dato di particolare rilievo se si tiene conto che molte delle leggi di iniziativa parlamentare provengono dalla maggioranza, storicamente «appiattita» sul programma dell'Esecutivo (e dunque del Presidente della Repubblica), come specificato anche nelle seguenti note.

⁷⁰¹ In cui la connotazione maggioritaria del sistema politico non si ricava solo dagli effetti della legislazione elettorale e dalle consuetudini costituzionali, ma anche dal testo costituzionale e dalle sue riforme, che hanno condotto al consolidamento del *fait majoritaire* e del *bloc majoritaire*, come osservato da J.P. DEROSIER, *François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016, p. 773-774: “[...] *la Vème République a connu le fait majoritaire et s'est donc transformée en démocratie majoritaire à partir de 1962. Conséquence de la loi électorale et de la bipolarisation due à l'élection présidentielle, il se traduit par l'existence d'une majorité claire et stable à l'Assemblée nationale, à même de soutenir durablement le Gouvernement. [...] En effet, ce referendum introduit la logique bipolaire*” rinforzata “*par le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours*”. Ciò conduce a una “*bipolarisation autour de ces deux candidats, qui se reproduit lors des élections législatives, lesquelles usent (presque) du même mode de scrutin et ont lieu [...] quelques semaines après les présidentielles*”.

⁷⁰² Come sottolineato da M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma*, cit., p. 5: “si è registrato nella V Repubblica una fase di consolidamento di ciò che il linguaggio politico e mediatico ha definito come “*hyper-présidence*” che ha prodotto uno svuotamento del ruolo del Primo ministro: si allude alla legge costituzionale n. del 2 ottobre 2000 sulla riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, il cui scopo pratico è stato il riallineamento delle scadenze elettorali: il *quinquennat* ha istituito un legame diretto tra il Presidente e la maggioranza, adombrando la figura del Premier e accentuando la presidenzializzazione del regime, che si traduce in una estensione dei poteri presidenziali e,

si può dire, agevole realizzazione del programma del Presidente della Repubblica all'interno del Parlamento⁷⁰³ – è un uso così ampio di uno strumento che limita sensibilmente la sfera di azione del Parlamento come legislatore⁷⁰⁴. Se, in alcune fasi della storia politica francese, caratterizzate dalla mancanza di una forte coesione della maggioranza parlamentare, è sembrato più giustificato l'utilizzo dell'«arsenale» di strumenti in supporto dell'Esecutivo nel procedimento di formazione di una legge⁷⁰⁵, ciò è forse meno motivato nel panorama politico odierno, che vede la preminenza del partito presidenziale (LREM) in Assemblea Nazionale all'interno di una coalizione che garantisce al Presidente della Repubblica Macron un'amplissima maggioranza⁷⁰⁶.

Pertanto, come si è potuto verificare, il «peso» della legislazione ordinaria è, almeno in parte, ridimensionato da un ampio utilizzo della legislazione delegata. È dunque possibile pensare, in questa forma di governo, che il procedimento legislativo ordinario possa occupare tuttora uno spazio rilevante nella produzione normativa francese? Naturalmente, come si è visto, lo spazio della legislazione ordinaria, intesa come procedimento legislativo che nasce e si costruisce all'interno del Parlamento, sembra ridursi, ma non per questo può

parallelamente, in un indebolimento del Parlamento”; anche S. BONFIGLIO, *La forma di governo*, cit., p. 5, che rileva che: “[...]l'*inversion du calendrier électoral* ha confermato il c.d. "effetto trascinamento", determinando alle legislative una vittoria della maggioranza presidenziale, anche se in misura meno schiacciante di quel che si prevedeva”; anche le vicende politiche attuali sembrano testimoniare un consolidamento della logica maggioritaria e dell'«effetto trascinamento» dell'elezione presidenziale: in effetti, pur essendo prevedibili diversi scenari, taluni unici per la storia della V^a Repubblica francese (come rilevato da S. CECCANTI, *La V Repubblica dopo Macron: istituzioni invariate, sistema politico trasformato e riforma istituzionale per l'Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, pp. X-XI e M. VOLPI, *Le elezioni presidenziali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*, in www.dpce.it), alla fine, osserva P. PICIACCHIA, *Quinta Repubblica addio? Non merci!*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017, p. 6: “Alla luce dei recenti avvenimenti tutti gli interrogativi relativi al modo in cui la destrutturazione del sistema dei partiti – con la crisi interna del Partito Socialista e le difficoltà de *Les Républicains* dopo gli scandali che avevano travolto Fillon – e la sua ristrutturazione intorno al nuovo soggetto politico, *En Marche!*, avrebbero potuto incidere sulle prospettive della forma di governo francese, sembrano essere stati con le elezioni del giugno scorso in un colpo ricomposti”, tesi confermata sempre da P. PICIACCHIA, *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative: interrogativi e sfide del quinquennato*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 2/2017, pp. 1-15, che osserva: “L'inizio della XV legislatura sembra aver quindi fugato qualsiasi dubbio sulla tenuta delle istituzioni francesi e sulle incognite relative all'evoluzione della sua forma di governo, facendo cadere i numerosi interrogativi sorti intorno agli incerti scenari istituzionali che sembravano prospettarsi a cavallo tra elezioni presidenziali e legislative. A conclusione di quella che è stata definita la “primavera elettorale” francese gli assetti istituzionali della Quinta Repubblica hanno dimostrato, una volta di più, la loro solidità a fronte della repentina destrutturazione del tradizionale sistema dei partiti e alla sua ristrutturazione intorno a nuovi soggetti politici come il movimento *En Marche!*”.

⁷⁰³ Ciò in virtù delle caratteristiche della forma di governo che favoriscono un «appiattimento» della maggioranza dell'Assemblea Nazionale sul Governo realizzando il cosiddetto «*parlementarisme négatif*», come sottolineato da A. LE DIVELLEC, *Vers la fin*, cit., p. 3, in virtù del quale: “[...] elle [la maggioranza dell'Assemblea nazionale] soutient toutes ses [del Presidente della Repubblica] initiatives (ou presque) et le Président peut ainsi «capter» les ressorts du parlementarisme majoritaire à son profit politique. Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui”.

⁷⁰⁴ Un Parlamento che, seppur votando la legge di *habilitation* e la legge di *ratification*, nella sostanza delega senza troppe facoltà di controllo la funzione legislativa all'esecutivo.

⁷⁰⁵ Così come sono definite le molte attribuzioni in capo al governo nel procedimento legislativo da J. GICQUEL, *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 50.

⁷⁰⁶ Come rilevato da P. PICIACCHIA, *Macron Presidente*, cit., pp. 1-15.

essere considerato soppiantato dalle particolari modalità di legislazione accordate all'Esecutivo⁷⁰⁷.

Passando però ad una lettura più generale del fenomeno, sembra che lo spazio dedicato alla legislazione ordinaria risenta delle variegate dinamiche della forma di governo francese, ampliandosi o restringendosi in relazione ai diversi equilibri che possono realizzarsi nelle diverse legislature. Così, ovviamente, in periodo di «*cohabitation*», ove il Governo assume una certa preminenza sul Presidente della Repubblica nella determinazione dell'indirizzo politico, si può immaginare una rivalorizzazione del vincolo fiduciario e dunque del Parlamento⁷⁰⁸. Tuttavia, si noti, anche nell'ambito di una forma di governo che, ad oggi, testimonia di un consolidamento del *fait majoritaire* (seppur con diverse gradazioni⁷⁰⁹), si può assistere a diversi equilibri: in questo caso l'ampiezza d'azione del Parlamento come legislatore sembra dipendere dalla «sensibilità» del Presidente della Repubblica e dalla sua attitudine a ricorrere o meno ad un procedimento legislativo ordinario più lungo ma forse più legittimante⁷¹⁰. In tal senso fa riflettere la sopra citata riforma del diritto del lavoro, che sembra dare testimonianza di un atteggiamento presidenziale poco incline a sottoporre al circuito parlamentare riforme particolarmente sensibili, ponendosi senza dubbio nella logica della riduzione e dell'impoverimento del ruolo del procedimento legislativo ordinario⁷¹¹.

Si può in definitiva osservare che il procedimento legislativo ordinario (ossia il Parlamento-legislatore) può assumere un «peso» variabile, e che oggi la tendenza sembra essere quella della riduzione della sua importanza, pur senza perdere un suo spazio, si può dire, vitale, più o meno ampio, in conseguenza di un atteggiamento più o meno favorevole dell'Esecutivo a una sua valorizzazione.

⁷⁰⁷ Tenendo anche conto che, del resto, come si vedrà, la legislazione ordinaria mantiene anche alcune «aree riservate» disciplinate direttamente dalla Costituzione.

⁷⁰⁸ Così come osservato da M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma*, cit., p. 4: “[...] la *cohabitation* indirizza a una lettura parlamentare della Costituzione”.

⁷⁰⁹ Si pensi a titolo esemplificativo al precedente quinquennato di Presidenza di Hollande, alla cui elezione nel 2012 fa seguito una grande vittoria del Partito Socialista. Una situazione che ha confermato la tendenza alla formazione del *bloc majoritaire*, facendo però scorgere che anche il *fait majoritaire* può avere delle gradazioni differenti nelle diverse legislature; si parla, in effetti, in riferimento al quinquennato di François Hollande, di *fait majoritaire contestataire*, così come osservato da J.P. DEROSIER, *François Hollande et le fait majoritaire*, cit., pp. 773-783, che sottolinea infatti che, seppur dopo una vittoria che sembrava garantire a Hollande “*une position encore plus confortable que celle de François Mitterrand en 1981, puisqu'en plus du soutien d'une majorité absolue de son propre camp à l'Assemblée nationale, il disposait également de soutien relatif du Sénat*”, ben presto “[...] sa légitimité fut [...] triplement contestée. Par l'opposition, d'abord, ce qui est parfaitement classique, tant elle est dans son rôle. Par des partis de la coalition majoritaire, ce qui est plus surprenant, à si brève échéance. Par des membres du parti et du groupe majoritaires eux-mêmes, enfin, ce qui est tout à fait exceptionnel”. Quest'ultimo tipo di opposizione viene identificata appunto come “*fait majoritaire contestataire*” e definita dall'autore, come un comportamento volto a “*faire apparaître, au sein du propre camp, voire du propre groupe politique de la majorité, une contestation de cette majorité, matérialisée par des voix des membres de ce groupe s'exprimant contre la politique et les textes soutenus par le Gouvernement, que ce soit expressément ou par une abstention*”.

⁷¹⁰ Come espresso anche dalle parole del Presidente dell'Assemblea Nazionale, al dibattito «*Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie*», Senato, 17 aprile 2014, in www.senat.fr, secondo cui un procedimento legislativo che contempi tutte le sue fasi non può che dare più forza a una legge, essendo “*convaincu de l'utilité de la navette parlementaire, qui participe à la maturation des idées, à l'équilibre des délibérations et à la qualité de la législation*” e che “*l'accord entre les deux chambres confère au texte voté une force significative qui résulte soit de la coïncidence d'arguments concordants, soit d'apport nouveaux et complémentaires*”.

⁷¹¹ Essendo ben consci che la legge di abilitazione e di ratifica delle *ordonnances* non possono essere considerate alla stregua di una vera e propria legislazione ordinaria.

3. Il ruolo del Senato e la sovrapponibilità «parziale» dei modelli costituzionali di bicameralismo italiano e francese: alcuni spunti per la comparazione.

Per completare l'analisi del procedimento legislativo nell'ambito della forma di governo francese non va sottovalutato il ruolo del Parlamento come controllore in senso lato⁷¹², come «luogo» in seno al quale si dipanano i rapporti maggioranza-opposizione e tra *bloc majoritaire* e Senato, focalizzando l'attenzione non più sulla classica (e, per certi versi, superata⁷¹³) dicotomia Esecutivo-Legislativo, ma su queste più specifiche dinamiche. In altre parole, soprattutto in un contesto maggioritario come quello francese, questi due soggetti assumono rilevanza quali effettivi contropoteri della maggioranza presidenziale. E ciò è tanto più vero quando si considera lo storico “*self-restraint des députés de la majorité vis-à-vis de l'Exécutif qui caractérise la situation du parlementarisme français*”, per cui “*Ces députés sont souvent trop dociles et n'exigent pas suffisamment du gouvernement la contrepartie à leur soutien*”⁷¹⁴. Pertanto, data una maggioranza dell'Assemblea Nazionale storicamente «appiattita» sul programma governativo (e, dunque, presidenziale)⁷¹⁵, il recupero di un ruolo «costruttivo» del Parlamento nel procedimento legislativo sembra essere nelle mani dell'opposizione e della Camera alta. Queste tematiche sembrano determinanti in relazione alla verifica dell'esistenza di efficaci contropoteri nella democrazia maggioritaria francese, e hanno delle conseguenze rilevanti nel procedimento legislativo ordinario; in effetti i poteri dell'opposizione, e l'intervento «indipendente» del Senato rappresentano, in definitiva, le due vie principali per esprimere opinioni diverse da quelle della maggioranza presidenziale francese all'interno del procedimento di formazione di una legge.

In questo senso, pare dunque interessante approfondire, per quanto possibile, il tema del procedimento legislativo così come incardinato nella forma di governo francese,

⁷¹² Una funzione, secondo M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese*, cit., è “[...] in realtà la più antica dalla quale discendono tutte le attività delle assemblee parlamentari, ivi compresa l'attività legislativa”, ossia un'attività, nel particolare contesto della forma di governo francese, che comprende la stessa attività legislativa che “può essere considerata un'attività di controllo in senso lato dell'attività governativa di partecipazione al procedimento di elaborazione della legge”; il controllo può essere dunque definito, come rileva A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 1/2017, p. 226, come una “specificazione della funzione di garanzia costituzionale del Parlamento” che “trova la sua base giuridica nella necessità di assicurare l'equilibrio tra appartenenza ed esercizio della sovranità popolare, integrando a tal fine –con la verifica di normalità – lo svolgimento dei poteri, pubblici e privati, nell'unità della Costituzione”.

⁷¹³ Come osservato da V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011, p. 41: “[...] il faut néanmoins constater (et cela ne s'applique pas seulement à la France) que le fonctionnement du modèle parlementaire n'est plus conforme à cette conception de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En effet, dans la conception moderne du parlementarisme, la distinction entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif a perdu beaucoup de sa valeur”.

⁷¹⁴ A. LE DIVELEEC, *Vers la fin*, cit., p. 19.

⁷¹⁵ Come sottolineato da G. CARCASSONNE, *Immuable*, cit., p. 29: “De la majorité parlementaire, de droite ou de gauche, coalisée ou homogène, absolue ou relative on a toujours attendu qu'elle joue son rôle, dans lequel entre en premier lieu le soutien au chef de l'État, que celui-ci escompte et que celle-là ne songe même pas à lui barguigner, cependant que ses autres missions – débattre souvent, contrôler un peu, légiférer raisonnablement bien – n'apparaissent à tous que secondes”.

concentrando l'attenzione sul ruolo peculiare della Camera alta nel Parlamento bicamerale (rinviando al prosieguo dell'elaborato l'analisi delle attribuzioni dell'opposizione). E ciò anche perché, in termini comparatistici, il procedimento legislativo francese ha delle caratteristiche tali da poter essere proficuamente confrontato col modello italiano, nell'ottica di un dialogo che porti a un confronto tra i diversi «strumenti» a disposizione nelle due esperienze giuridiche. Invero, vi è un'effettiva comparabilità dei procedimenti legislativi ordinari italiano e francese, derivante sostanzialmente dalle «somiglianze» dei loro bicameralismi. In effetti, se il bicameralismo francese è pacificamente definito come non paritario, visto il differente ruolo accordato alle due camere⁷¹⁶, d'altra parte, si può osservare un ruolo molto significativo del Senato⁷¹⁷ nell'ambito del procedimento legislativo ordinario che prevede, pur in presenza di rilevanti deroghe, come regola generale che *“Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique”*⁷¹⁸.

La «certificazione» costituzionale del ruolo del Senato nel procedimento legislativo e, più in generale, nella forma di governo, rappresenta il riconoscimento del radicamento di questa istituzione nella storia costituzionale francese. In effetti, dalla Rivoluzione in poi, salvo le eccezioni del periodo rivoluzionario (fino alla fine del Terrore) e della parentesi della Seconda Repubblica, la Camera alta è sempre stata presente nelle diverse esperienze istituzionali francesi⁷¹⁹, seppur con ruoli e funzioni diverse a seconda dei periodi.

Il Senato disciplinato dalla Costituzione del 1958 è una Camera alta con caratteristiche non dissimili da quelle che la Francia ha sperimentato dalla III^a Repubblica in avanti: la composizione generalmente rappresentativa della Francia rurale e conservatrice, la durata del mandato più lunga di quella della Camera bassa, il ruolo di contropotere⁷²⁰ e, in generale, la titolarità di un ruolo «moderatore» e «riflessivo» nel procedimento legislativo con una competenza giuridica di alto livello⁷²¹. Alcuni altri tratti ne fanno un'istituzione diversa sia dal Senato «forte» della III^a Repubblica sia da quello «modesto» della IV^a Repubblica⁷²²: non è legato da nessun vincolo fiduciario col Governo (a differenza della

⁷¹⁶ Sancito principalmente dalla titolarità del vincolo fiduciario in capo alla sola Assemblea Nazionale e dalla loro diversa rappresentanza.

⁷¹⁷ Un ruolo che permette al Senato di disporre, secondo J. BENETTI, *Et si le Sénat n'existait pas?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 5, “d'attributions importantes, équivalentes à bien des égards à celles de l'Assemblée nationale” tali per cui, “Dans l'exercice de ses missions constitutionnelles, qu'il s'agisse du vote de la loi, du contrôle de l'action du gouvernement ou de l'évaluation des politiques publiques, le Sénat peut contrarier, freiner, perturber les réformes portées par l'exécutif et sa majorité”.

⁷¹⁸ Così recita l'art. 45, comma 1, primo periodo Cost., una disposizione che, come osservato da J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 8: “consacre l'égalité des deux assemblées dans la procédure législative ordinaire, un bicamérisme parfait que seule la procédure exceptionnelle du dernier mot vient entamer”.

⁷¹⁹ Come ricordato da S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 304.

⁷²⁰ Anche se, si noti, come rileva J. DE SAINT SERNIN, *La majorité sénatoriale sous la Ve République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 53, il Senato viene ideato con l'idea opposta: “[...] le constituant était partisan de l'instauration d'une seconde chambre dans un souci de renforcer la prééminence du pouvoir exécutif en cas de majorité morcelée à l'Assemblée nationale”; anche J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 12: “Il s'agit alors dans l'esprit des constituants de dresser face au risque d'une Assemblée nationale morcelée et indocile un Sénat présumé plus favorable à l'exécutif”.

⁷²¹ Così come osservato da S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., pp. 303-309.

⁷²² Per una ricostruzione delle caratteristiche delle camere alte della III^a e IV^a Repubblica, S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., pp. 305-309.

Camera alta della III^a Repubblica) e partecipa al procedimento legislativo (a differenza dell'esperienza della prima fase della IV^a Repubblica), ma in una posizione di formale subordinazione nei confronti dell'Assemblea nazionale.

La caratteristica che, ad ogni modo, conferisce al Senato la tradizionale posizione di “*assemblée politique en déphasage avec la majorité électorale du pays*”⁷²³ è la sua composizione, derivante da un'elezione indiretta che favorisce e sovra-rappresenta la realtà dei comuni rurali francesi, generalmente conservatori, a scapito delle altre *collectivités territoriales*⁷²⁴. Data questa composizione, e vista l'assenza della titolarità del rapporto di fiducia, che comporta che non sia richiesta una maggioranza netta e costante al suo interno⁷²⁵, il Senato gioca un ruolo di non poco conto nella V^a Repubblica. Invero, la Camera alta agisce in modo «indipendente» e spesso con uno spirito conservatore⁷²⁶, poiché rappresentativa delle istanze delle realtà territoriali tradizionali, fuori della logica maggioritaria; ed è inoltre tradizionalmente ben conscia di essere soprattutto titolare di una funzione di più ampio respiro rispetto alla tutela dei territori⁷²⁷, quale «camera di riflessione», di controllo in senso lato – e, all'occorrenza, di vero e proprio contropotere – anche e in particolar modo nel procedimento legislativo, poiché, in definitiva “*il est [...] le seul contrepoids de la centralisation politique et administrative qui demeure malgré les apparences*”⁷²⁸. Un ruolo che fa del Senato un'istituzione riconosciuta (dalla dottrina, ma anche dall'opinione pubblica⁷²⁹) come un «valore aggiunto» anche nel procedimento

⁷²³ J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 5.

⁷²⁴ Per una descrizione della legge elettorale per il Senato e le sue evoluzioni, T. LE YONCOURT, *Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, pp. 27-40.

⁷²⁵ Come osserva J. MASTIAS, *La place du Sénat dans le système politique français*, in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes*, 1997, p. 27, citato da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 63: “*La place du Sénat dans la logique majoritaire n'est pas la même que celle de l'Assemblée nationale car le gouvernement n'étant pas responsable devant le Sénat, il n'est pas nécessaire qu'il y ait au Sénat une majorité nette et constante*”.

⁷²⁶ Con la parentesi della storica quanto temporanea maggioranza senatoriale socialista tra il 2011 e il 2014.

⁷²⁷ Come sottolineato da J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., pp. 8-9, il Senato esercita una funzione ben più ampia della sola tutela delle realtà territoriali: “[...] *réserve faite du droit de priorité du Sénat pour l'examen des «projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales» (art. 39, al. 2 C), la Constitution française ne ménage aucune prérogative particulière à la seconde chambre qui dériverait de son pseudo-être territorial; au contraire, elle consacre l'égalité des deux assemblées dans la procédure législative ordinaire, un bicamérisme parfait que seule la procédure exceptionnelle du dernier mot vient entamer*”, tanto che “*Prétendre que dans l'exercice de la fonction législative le Sénat est le garant de l'autonomie locale face au pouvoir central, c'est confondre à bon compte le mode d'élection de la seconde chambre par un collège d'élus locaux et sa fonction de représentation qui est celle de la nation tout entière*”; anche S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 325: “*Senato non ha mai spinto oltre certi limiti la sua pretesa di rappresentanza degli interessi locali, ad esempio, rifiutando ogni volta proposte di legge costituzionale miranti a sottomettere ad un accordo obbligatorio delle due Camere i progetti di legge relativi alle collettività territoriali e alle loro risorse fiscali, ritenendo che [...] ciò avrebbe costretto in modo troppo specifico il Senato all'interno di una funzione di difesa degli interessi locali, a detrimento delle altre funzioni che tradizionalmente gli sono attribuite, come quelle di moderazione e riflessione*”.

⁷²⁸ H. PORTELLI, *Bicamérisme ou pouvoir régional*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 108.

⁷²⁹ Opinione pubblica che, seppur manifesti delle critiche basate su alcuni «luoghi comuni» riferiti ai senatori come osservato da T. SCHNATTERER, *Les sénateurs, des parlementaires fantômes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, pp. 93-100, si è manifestata, quando chiamata in causa in occasione di referendum, sempre contraria all'abolizione del Senato, come ricordato da J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 5: “*On sait bien quelle représentation habituelle est véhiculée de la seconde chambre dans l'opinion publique. Volontiers perçue comme un cénacle de notables, sinon de privilégiés, au style compassé et au conservatisme forcené, le Sénat n'a pas bonne presse. Dans le même temps, et si l'on tient pour anecdotique la déclaration d'hostilité fracassante du président de l'Assemblée nationale en janvier 2015 1, le bicamérisme n'est plus tellement remis en cause dans son principe même. On prête classiquement des vertus*

legislativo, all'interno del quale contribuisce al miglioramento della qualità della normazione⁷³⁰, a una migliore ponderazione della legge⁷³¹, alla tutela e alla protezione dei diritti⁷³², rivelandosi, spesso, un «freno» alla veloce approvazione delle leggi nella democrazia maggioritaria francese, ponendosi come “*tantôt un allié exigeant du gouvernement, tantôt son adversaire compréhensif*”⁷³³.

Detto questo, si deve però anche tener conto che, se dalla nascita della V^a Repubblica fino all'inizio degli anni Ottanta non si è mai potuta registrare la formazione di una stabile maggioranza all'interno del Senato, di tal che la Camera alta ha potuto operare secondo logiche non legate alle dinamiche maggioritarie, dopo il 1981 – a seguito di una polarizzazione degli schieramenti e di un accantonamento dei partiti senatoriali tradizionali che prende forma a partire dal 1974⁷³⁴ – si può dire con certezza che il Senato sia “*enrolé dans la logique majoritaire*”⁷³⁵, con delle conseguenze determinanti per il suo ruolo di contropotere. In effetti, l'identificazione di una maggioranza e un'opposizione che seguono le medesime dinamiche politiche presenti in Assemblea nazionale (riproducendone anche i gruppi parlamentari), conduce allo sviluppo, all'interno del Senato e con gli strumenti a disposizione, di comportamenti estremamente permissivi per la parte (in maggioranza o in

d'équilibre et de modération à cette division du corps législatif en deux chambres et l'on rappelle que les Français y ont montré par deux fois leur attachement lorsqu'elle fut menacée lors des référendums de 1946 et de 1969”.

⁷³⁰ Come descritto da P. TURK, *Le Sénat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, pp. 67-77, che ripercorre i principali apporti del Senato in termini di miglioramento della qualità della legge, agendo “*en réactivant l'article 41 de la Constitution, qui lui permet, depuis la révision constitutionnelle, de déclarer irrecevables les amendements relevant du domaine réglementaire. Depuis octobre 2015, le président du Sénat s'est fait le gardien de la frontière entre loi et règlement, rôle que n'a jamais vraiment joué le gouvernement et que n'exerce pas (encore ?) le président de l'Assemblée nationale monge de monti le renouveau*”, un'iniziativa non isolata, se si considerano “[...] les autres chantiers engagés au service du « mieux légiférer » depuis plusieurs années, concrétisés notamment par la réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015 : maîtrise du temps de parole, obligation de présence des sénateurs aux séances, recours au vote solennel, développement de nouveaux modes de délibération destinés à limiter la redondance des travaux des commissions et de l'assemblée plénière [...]”; sul ruolo del Senato nella valorizzazione dell'art. 41 nella logica del miglioramento della qualità della legge, A. DE MONTIS – P. JENSEL MONGE, *Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2017, pp. 861-880.

⁷³¹ Osserva P. TURK, *Le Sénat*, cit., p. 70: “*Croire en la vertu du bicamérisme, au-delà de l'acte de foi, implique de reconnaître que la structure bicamérale du Parlement permet de favoriser une démarche de réflexivité, de dialogue, de contradiction et de conciliation, rallonge utilement le temps du débat et favorise la recherche de l'intérêt général*”; J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 9: “*Là où le monocamérisme porterait à légiférer dans la hâte, l'existence du Sénat donne l'assurance que l'écriture de la loi ne fera l'objet d'aucune décision précipitée, qu'au contraire elle se bonifiera à la faveur du dialogue s'installant entre les deux assemblées*”.

⁷³² Come sottolineato da J. DE SAINT SERNIN, *La majorité sénatoriale*, cit., pp. 57-63, a più riprese il Senato ha esercitato un controllo e un'azione «frenante» nei confronti di leggi incidenti su questioni aventi ad oggetto i diritti degli individui; S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 326: “*Questo spirito di moderazione e compromesso è stato utilizzato anche in funzione di una difesa, promozione e tutela dei diritti civili e sociali che il Senato ha, insieme alle questioni più strettamente giuridiche, tradizionalmente percepito come un proprio compito*”; anche J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 9: “*Le bicamérisme est un rempart aux dérives potentiellement liberticides d'une majorité politique momentanée. On moque volontiers le conservatisme du Sénat, mais on oublie qu'il est source de vigilance lorsque sont en cause les libertés publiques. Heureusement qu'il y eut un Sénat pour se dresser face au gouvernement quand la liberté d'association fut menacée en 1971*”.

⁷³³ J. GICQUEL, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011, p. 13.

⁷³⁴ Come descritto da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., pp. 44-47, che osserva: “*La nouveauté est qu'à partir de 1974, ces groupes, aux correspondances partisans claires, voient leurs effectifs augmenter (notamment les groupes gaulliste et socialiste) au détriment des groupes traditionnels du Sénat*” che, in effetti, hanno subito un declino “[...] révélateur de la montée au Sénat des groupes aux correspondances partisans claires”.

⁷³⁵ V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 44.

minoranza) dello stesso colore politico del *bloc majoritaire*, o prettamente ostruzionistici per quella che si pone in opposizione politica a questo⁷³⁶. Ciò conduce al rischio di un allontanamento del Senato dalla sua tradizionale posizione «indipendente» che ha costituito la premessa del suo operato come voce trasversale fuori dalle logiche maggioritarie e il suo successo come contropotere. Pertanto, sembra di primaria importanza una riflessione su quali possano essere gli strumenti per evitare che il Senato perda la sua ragion d'essere; i principali sembrano essere una riforma delle modalità di elezione che favorisca una composizione proporzionale del Senato, volta a escludere la polarizzazione maggioritaria delle forze politiche al suo interno, ovvero la trasformazione del Senato in una camera socioprofessionale⁷³⁷.

Pur in presenza di queste criticità, il Senato francese, nella prassi, non sembra perdere la sua posizione di *contre-pouvoir* in un panorama molto accentrato sia politicamente (*bloc majoritaire*) sia territorialmente (sostanziale centralismo amministrativo)⁷³⁸. Questo discorso sembra valere tanto più quando all'esame del Senato vi siano testi tecnici, “où le *clivage majorité-opposition est beaucoup moins clair et marqué*”⁷³⁹, ovvero testi che tradizionalmente sono oggetto di un esame indipendente, come quelli relativi ai diritti⁷⁴⁰, ma non perde altresì validità laddove sembrano operare più facilmente logiche maggioritarie, anche perché la demarcazione tra un'attività nella logica maggioritaria e una invece più indipendente è labile⁷⁴¹. In altre parole, il Senato resta un «interlocutore pesante» nel procedimento legislativo ordinario, quali che siano il contesto politico del momento e il «movente» della sua azione.

Ciò è dimostrato anche da importanti studi empirici che tracciano precisamente le dinamiche che producono un condizionamento del contenuto della legge da parte del Senato francese. Il Senato, in effetti, esercita un'influenza determinante soprattutto: quando è in

⁷³⁶ Così osserva V. BOYER, *Le Sénat*, cit., pp. 50-56, descrivendo le diverse modalità con attraverso le quali “[...] la majorité et la minorité sénatoriales ont tendance à détourner certaines prérogatives sénatoriales de leur objet technique initial (à savoir l'amélioration de la qualité de la loi) pour les orienter vers une finalité politique”.

⁷³⁷ Soluzioni descritte da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 65-68.

⁷³⁸ Come espresso da H. PORTELLI, *Bicamérisme*, cit., p. 108: “[...] le Sénat peut continuer à jouer sur l'ambiguïté de son double rôle: représentant des collectivités territoriales – mais avec une surreprésentation des communes – face à la centralisation administrative ; et chambre de modération politique face à la centralisation politique du bloc majoritaire de la Ve République – président de la République-gouvernement-Assemblée nationale”; ; opinione confermata da J. DE SAINT SERNIN, *La majorité sénatoriale*, cit., pp. 53-64 (e precisamente a p. 64) che osserva che, seppur sia riscontrabile il consolidamento di logiche politiche maggioritarie anche in Senato, non per questo si può concludere che esso abbia perso la sua particolare funzione istituzionale: “L'étude des différentes configurations caractérisant les rapports entre le Sénat et le pouvoir exécutif permet de déceler l'apparition d'une majorité sénatoriale. Néanmoins, son émergence n'implique pas un exercice uniforme de l'action législative, et la configuration majoritaire de l'hémicycle de la seconde chambre ne suffit pas à expliquer son action et son rôle institutionnel”.

⁷³⁹ V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 62.

⁷⁴⁰ Secondo le parole di S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., pp. 326-327, il Senato mantiene uno spazio di «iniziativa senatoriale» quale che sia la sua composizione e il suo inserimento nella logica maggioritaria, “in funzione di una difesa, promozione e tutela dei diritti civili e sociali che il Senato ha, insieme alle questioni più strettamente giuridiche, tradizionalmente percepito come un proprio compito” e, in generale, “nell'ambito del diritto e dei diritti”.

⁷⁴¹ Così V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 63: “On voit donc le caractère subjectif de la ligne de démarcation entre «volonté de la majorité ou de la minorité du Sénat de pratiquer une opposition irréductible ou un soutien sans faille au gouvernement» et «volonté du Sénat, en tant que contre-pouvoir de modérer la position du bloc majoritaire et de rechercher un compromis». Cette ligne de démarcation est impossible à trouver”.

gioco la sua *expertise* (generalizzata o specializzata in certi ambiti); quando è chiamato in causa come Camera di prima lettura dall'Esecutivo nel procedimento legislativo; quando l'Assemblea nazionale o l'Esecutivo abbiano «fretta» di concludere l'*iter* legislativo; quando vi è concordanza politica tra maggioranza presidenziale e senatoriale; ovvero, al contrario, quando il Senato si pone come Camera la cui maggioranza è avversa alla maggioranza presidenziale del momento⁷⁴². In generale, gli studi – qui solamente accennati – danno conto di un “*non-negligible impact on the content of the bill*” da parte del Senato, e, si noti, “*This is true not only when the National Assembly made concessions in order to assure the agreement of the Senate, but even in those cases where the National Assembly made the final decision. [...] It demonstrates that the Senate influences the decision-making process even if, in the end, some of its objections are overruled*”⁷⁴³.

Pertanto, in conclusione, si può notare che, anche in presenza di aspetti migliorabili, sembra ancora valere ciò che J. Grangé afferma negli anni Ottanta: “Se scartiamo le considerazioni di strategia politica e se esaminiamo i concreti risultati legislativi ottenuti dal Senato, notiamo che, insieme all'arte di un buon utilizzo del tempo, lo spirito di moderazione e di compromesso è il principale *atout* della seconda Camera”⁷⁴⁴. L'esperienza francese, dunque, sembra dimostrare come sia ancora possibile la realizzazione di un bicameralismo funzionale nelle democrazie moderne (e tendenzialmente maggioritarie): un bicameralismo idoneo, nelle sue diverse logiche anche perfezionabili, a realizzare un contraddittorio utile per le istituzioni, volto ad arricchire e a conferire più forza e legittimazione alla legge, senza il rischio di una paralisi del procedimento legislativo. Il ruolo del Senato nel procedimento legislativo ordinario, anche attraverso modalità e strumenti differenziati nelle diverse legislature, sembra dunque conferire una più forte legittimazione alla legge e, per questo motivo, fors'anche una maggiore «attrattività» di questa modalità di normazione rispetto ad altre.

Pertanto, il modello francese sembra presentare interessanti indicazioni sul ruolo «indipendente» della Camera alta nelle democrazie moderne, sempre però che il Senato resista “*à la tentation, selon les périodes, du « toujours non » ou du « toujours oui » au gouvernement*”⁷⁴⁵; ma soprattutto, si noti, sempre che l'atteggiamento dell'Esecutivo (*rectius* del Presidente della Repubblica) e degli altri attori istituzionali sia favorevole a una valorizzazione di queste potenzialità⁷⁴⁶. Un atteggiamento, in definitiva, convinto che “*une «bonne loi» n'est pas nécessairement celle qu'impose une majorité élue à un moment précis, mais celle qui résulte d'un consensus qui favorisera son application*”⁷⁴⁷.

4. Il modello francese: un riferimento unico nel suo genere

⁷⁴² Ci si riferisce al lavoro di J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power of the French Senate: Micromechanism of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 2/1995, pp. 192-217.

⁷⁴³ J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power*, cit., p. 209.

⁷⁴⁴ J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, in *Revue française de science politique*, n. 4-5/1984, p. 982, così come citato da S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 326.

⁷⁴⁵ Senato, Dibattiti, seduta del 7 ottobre 1998, Discorso del Presidente del Senato, p. 3786, citato da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 56.

⁷⁴⁶ Così S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 328 e J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power*, cit., pp. 193 e ss.

⁷⁴⁷ P. TURK, *Le Sénat*, cit., p. 71, citando le osservazioni di P. ROSANVALLON, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, Parigi, 2008.

Ciò che emerge da questa valutazione preliminare del procedimento legislativo così come incardinato nella forma di governo francese è che esso risente delle variegate dinamiche che si possono instaurare tra gli attori istituzionali di questo ordinamento, strutturandosi di volta in volta in modi diversi. In particolare, come si è visto, l'utilizzo dello strumento della legislazione ordinaria dipenderà dalla «sensibilità» del Presidente della Repubblica, vertice di un sempre più consolidato *bloc majoritaire*, a procedere secondo le vie ordinarie per realizzare il suo programma politico. Una «sensibilità» che sembra basarsi sul vantaggio che può trarre dal procedimento legislativo ordinario, in mancanza del quale potrà accedere alle diverse «vie di fuga» a sua disposizione. Il vantaggio si sostanzia in un rafforzamento della legittimazione di un testo di legge che ha affrontato tutti i passaggi ordinari rispetto a un atto legislativo frutto di procedimenti differenziati che, in sostanza, silenziano gli interlocutori di provenienza diversa da quella della maggioranza presidenziale.

Pertanto, una valorizzazione del ruolo del procedimento legislativo non può prescindere dalla volontà del Presidente della Repubblica (che abbia intenzione dunque di realizzare il programma presidenziale in modo legittimato e non per imposizione); una volontà che deve incontrare, dall'altra, quella dei suoi interlocutori (ossia le opposizioni, e, soprattutto, la Camera alta «indipendente») di contribuire a un arricchimento, a un controllo e a una maggiore legittimazione della legge. Questo incontro di volontà sembra poter essere la chiave per una valorizzazione del procedimento legislativo in Francia, o, in una prospettiva comparata, in qualsiasi ordinamento bicamerale moderno.

In che modo l'ordinamento francese favorisce questo incontro di volontà? Se, da una parte, non si può dire che le norme che disciplinano il procedimento legislativo ordinario favoriscano esplicitamente questa conclusione dell'*iter legis*, dall'altra parte, alcune regole possono essere intese come incentivi in questa direzione.

In questo senso, la possibilità per l'Esecutivo di «bypassare» (ad esempio legiferando mediante *ordonnances*) o modificare diverse fasi del procedimento legislativo ordinario può essere interpretata come una «minaccia utile» per un valido funzionamento delle camere, e, soprattutto, della Camera alta. Invero, di fronte alla «minaccia» di essere «saltato» dopo una prima lettura di un progetto di legge, il Senato sembra spinto a realizzare un comportamento che dia sostanzialmente dei vantaggi in termini di arricchimento del testo legislativo – e, dunque, di maggiore legittimazione dello stesso – di modo da incentivare l'Esecutivo a non escludere il voto del testo di legge da parte della Camera alta. A fronte di un tale atteggiamento «dialogante», l'Esecutivo è a sua volta incentivato a favorire l'approvazione di un testo legislativo al Senato, essendo questo un modo per meglio legittimare un programma politico da un punto di vista giuridico, oltre che agli occhi dell'opinione pubblica, risultando, dunque, anche un modo per l'Esecutivo per rafforzare il consenso nei confronti del suo operato.

Pertanto, questa conformazione del procedimento legislativo francese sembra condurre, a prescindere dall'effettivo voto di un progetto di legge in Senato, al rafforzarsi e al consolidarsi di una «cultura del dialogo» tra le istituzioni, che mitiga per certi versi l'assetto maggioritario della democrazia francese.

In questa logica, sembra dunque di stretta necessità una premessa fondamentale, ossia una Camera alta che, fuori dalle logiche maggioritarie, o, più in generale, dalle logiche

partitiche-politiche, si ponga come attore «differenziato» che sposti il baricentro dell'esame del testo aggiungendo all'irrinunciabile asse politico un asse di valutazione «indipendente».

Pertanto, in una prospettiva comparatistica, la posizione della Camera alta francese è foriera di importanti spunti, nell'ottica del recupero del valore legittimante del procedimento legislativo ordinario nella sua espressione più ampia: quando l'*iter legis* opera in modo vantaggioso per l'Esecutivo, questo sarà naturalmente incentivato a ricorrere ad esso. E l'*iter legis* opera in modo vantaggioso e incentivante quando permette la realizzazione del programma politico dell'Esecutivo senza il rischio di una sua paralisi; rischio che opera, a sua volta, come incentivo ad un comportamento «utile» delle Camere, e, tra esse, soprattutto della Camera che dovrebbe avere nella differenziazione la sua caratteristica più peculiare.

Se in Francia la situazione odierna vede, anche in relazione alle ultime vicende, una svalutazione del ruolo del Parlamento e soprattutto, delle sue voci «indipendenti», ciò non vuol dire che gli spunti analizzati non abbiano una qualche utilità negli altri ordinamenti, oltre che in quello francese. L'ordinamento francese è un modello che permette di riscontrare che la questione di una valorizzazione del procedimento legislativo ordinario non può prescindere da due presupposti: da una parte, una razionalizzazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo che rafforzi la possibilità di realizzazione di un programma politico dell'Esecutivo; dall'altra, una disciplina del procedimento legislativo che, con un sistema di incentivi, favorisca il massimo grado di passaggio parlamentare, rendendolo attrattivo e allo stesso tempo non paralizzante, di modo da favorire l'accesso ad esso da parte del Governo e una «responsabilizzazione» (soprattutto) della Camera alta nel suo ruolo di istituzione fuori dall'asse delle dinamiche politiche.

2. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: CARATTERI GENERALI

di Alessandro Lauro

Il presente capitolo intende offrire un inquadramento generale del processo legislativo all'interno dell'ordinamento costituzionale francese, che possa fungere come base per gli approfondimenti contenuti nei successivi contributi. Per offrire una ricostruzione il più esauriente possibile del procedimento parlamentare, si rimanda alle note ed alle conclusioni per alcune riflessioni indotte dalla comparazione con l'ordinamento italiano.

2.1 La produzione legislativa del Parlamento e le sue differenti procedure. La disciplina "multilivello" del procedimento legislativo ordinario.

Per comprendere il funzionamento del procedimento legislativo ordinario, è in primo luogo indispensabile vedere quali atti legislativi possono essere adottati dal Parlamento francese e quali specifiche procedure ad essi corrispondono.

In linea generale, gli atti legislativi parlamentari cui la Costituzione associa particolarità procedurali sono di cinque tipi: le leggi di revisione costituzionale, le leggi organiche, le

leggi ordinarie, le leggi finanziarie (*lois de finances*)⁷⁴⁸ e le leggi di finanziamento della previdenza sociale (*lois de financement de la sécurité sociale*).

V'è innanzitutto da dire che il regime di bicameralismo paritario e perfetto è riservato soltanto alle leggi di revisione costituzionale (art. 89 Cost.)⁷⁴⁹ ed alle leggi organiche concernenti direttamente l'organizzazione del Senato (art. 46, comma IV)⁷⁵⁰. Escluse le leggi di rango costituzionale, le altre tipologie seguono sostanzialmente il medesimo schema del procedimento ordinario, variato (soprattutto nelle tempistiche) in base alla natura dell'atto⁷⁵¹. Fondamentale qui accennare – rinviando ad un approfondimento nel prosieguo – la possibilità per l'Assemblea nazionale di avere l'ultima parola sui testi legislativi per tutti gli atti diversi dai due sopracitati.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo ordinario che qui ci occupa, la sua disciplina ha una struttura “multilivello”, poiché emerge da una pluralità di atti diversi, gerarchicamente collocati all'interno del sistema delle fonti.

In primo luogo vi è ovviamente la Costituzione, che dedica non pochi articoli (dal 39 al 47-bis, cui si aggiunge il 49) alla procedura di approvazione delle leggi, disciplinando nei tratti essenziali l'iniziativa legislativa (artt. 39 e 40), la discussione in plenaria ed in commissione (artt. 42 e 42), il diritto di emendamento (artt. 41 e 44), la procedura di conciliazione in caso di difformità tra Assemblea nazionale e Senato (art. 45), nonché le procedure per particolari atti legislativi nominati.

Non è irrilevante notare come tutte queste disposizioni trovino collocazione all'interno del Titolo V della Costituzione, dedicato ai “rapporti tra Parlamento e Governo”. È una scelta tutt'affatto significativa: il Governo è concepito come vero e proprio motore dell'azione legislativa, che si sviluppa esattamente nel rapporto tra esecutivo ed organo rappresentativo, ed è perciò dotato di penetranti poteri di direzione e di influenza dell'attività parlamentare, come si vedrà meglio nel capitolo terzo. Ad un primo

⁷⁴⁸ Come nota J. ROUX, *Il Parlamento* in D. ROUSSEAU (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 272, non è sempre chiara e netta la distinzione fra una legge finanziaria ed una legge ordinaria, giacché anche quest'ultima fonte può intervenire in materia tributaria su base imponente, aliquota, tassi e modalità di riscossione dei tributi ex art. 34 Cost. dalla distinzione, però, discendono diversi regimi procedurali.

⁷⁴⁹ La revisione costituzionale, oltre alla parità dei due rami del Parlamento, deve essere confermata da un referendum popolare, salvo che – su iniziativa del Presidente della Repubblica – il Parlamento non sia convocato in seduta comune (prende allora il nome di “Congresso”) ed approvi la revisione con la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

⁷⁵⁰ Si noti che la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* ha dato un'interpretazione abbastanza restrittiva della disposizione in parola. In particolare, il giudice costituzionale ritiene che il regime bicamerale perfetto valga solo per quelle parti delle leggi organiche (articoli o commi) che coinvolgono direttamente il Senato. Così facendo, in realtà, vi è stata una depotenziazione delle leggi organiche, concepite, anche sulla scorta della revisione del 2008, come «*testi quadri di completamento alla Costituzione*» (traduzione nostra da A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/ 2011, p. 497) in materia di funzionamento degli organi costituzionali e di procedure adottabili al loro interno.

⁷⁵¹ Le particolarità degli altri procedimenti saranno di volta in volta indicate nelle note. Si ricordi che per quanto riguarda le leggi organiche, i regolamenti parlamentari e le leggi sottoponibili a referendum ex art. 11 è previsto un controllo preventivo di costituzionalità da parte del *Conseil* (art. 61).

completamento delle norme costituzionali è deputata una specifica legge organica⁷⁵² – richiesta dagli art. 39 e 44 Cost. – oggi rappresentata dalla legge 16 aprile 2009 n. 403. Questo atto specifica, ai sensi dell'art. 39, la disciplina della presentazione di progetti di legge governativi nelle due Camere e, in attuazione dell'art. 44, fissa limiti per l'esercizio del diritto di emendamento.

Ancora, i regolamenti parlamentari sono chiamati ad integrare ulteriormente la Costituzione, dovendo però essere ad essa conformi, pena la dichiarazione di incostituzionalità derivante dal sindacato preventivo del *Conseil Constitutionnel* ai sensi dell'art. 61. L'art. 44 dispone poi che il regolamento di ciascuna Camera fissi condizioni per l'esercizio del diritto di emendamento, purché compatibili con la legge organica sopra richiamata⁷⁵³.

Attualmente diverse disposizioni della legge 403/2009 hanno rinviato ai regolamenti la definizione di particolari aspetti⁷⁵⁴, tra le altre cose autorizzando le stesse fonti regolamentari a prevedere specifiche procedure legislative in Commissione. Di questa possibilità si è avvalso recentemente il Senato francese che, con una risoluzione approvata il 14 dicembre 2017 e validata dal *Conseil Constitutionnel* con la decisione n. 757/2017, ha reso stabile la “*procédure de législation en commission*” (PLEC), adottata sperimentalmente a partire da maggio 2015.

È di particolare interesse che il fondamento costituzionale di questa procedura, radicandosi nella legge organica del 2009 e quindi nell'art. 44, sia il diritto di emendamento⁷⁵⁵. Ciò in realtà deve leggersi nell'ottica indicata poc'anzi: l'attività legislativa è fortemente concepita come un confronto continuo fra Governo e Parlamento ed il potere di iniziativa legislativa – sebbene paritariamente attribuito – tradizionalmente è inteso come una facoltà *de facto* esercitabile solo dal Governo⁷⁵⁶. Ecco dunque che l'emendamento

⁷⁵² Due ulteriori leggi organiche regolano peraltro le procedure concernenti le leggi finanziarie e di finanziamento della previdenza. La prima è la legge organica 1 agosto 2001 n. 692, la seconda è integrata nel *Code de la sécurité sociale*, che gli dedica il capitolo 1 bis.

⁷⁵³ Questa maggiore complessità ordinamentale merita qualche considerazione, anche in comparazione con il caso italiano. Da questo punto di vista il procedimento legislativo bicamerale francese (ma forse più in generale il diritto parlamentare) appare più “razionalizzato”, nella misura in cui esiste un'ampia base normativa comune (la Costituzione e la legge organica) per le due Assemblee e sulle fonti autonome (i regolamenti) grava comunque il controllo del giudice costituzionale. Ciò significa che l'autonomia parlamentare di ciascuna Camera si riduce, sebbene esistano ovviamente dei margini di differenziazione fra le due, e di conseguenza lo stesso valore del diritto parlamentare non scritto (che resta comunque una componente rilevante per l'attività del Parlamento: P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Parigi, 2010, p. 10 e ss.) è maggiormente contenuto, ciò conferendo sicuramente una maggiore “giuridicità” al diritto parlamentare, sottraendolo (almeno nelle sue parti essenziali) alla discrezione (talvolta all'arbitrio) delle convenienze politiche.

⁷⁵⁴ È in questa legge (art. 17) che trova fondamento anche l'istituto del “*temps législatif programmé*” (equivalente all'italiano “contingentamento dei tempi”), stabilito dal RAN al combinato disposto fra art. 49 e art. 55. La decisione del *Conseil constitutionnel* n. 579 del 9 aprile 2009 ha fatto salvo l'art. 17, affermando che esso non inserisce limiti incostituzionali al diritto di emendamento e di espressione ai singoli parlamentari.

⁷⁵⁵ Vista anche la rilevanza costituzionale, il tema del diritto d'emendamento è trattato *amplius* in un capitolo appositamente dedicato: si veda *infra* cap. 4.

⁷⁵⁶ Si tratta di una concezione estremamente radicata nella dottrina costituzionale francese già risalente: cfr. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, Parigi,

diviene lo strumento con cui i singoli parlamentari possono rendere concreta ed attuale la loro prerogativa⁷⁵⁷: il procedimento legislativo si trasforma quindi in un procedimento sostanzialmente emendativo⁷⁵⁸. Variare le modalità del suo esercizio – che vanno a costituire la vera e propria ossatura del

1924, p. 729: «*Les règlements n'ont jamais fait un sort égal au droit d'initiative parlementaire et au droit d'initiative gouvernemental; le premier a toujours été tenu plus à l'étroit que le second; on a mis à son exercice certaines entraves qui ne permettent pas aux propositions de loi d'arriver de piano, comme les projets ministériels, au débat définitif*». Per l'evoluzione di questa concezione in dottrina si veda P. BASCHMIDT, *Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2009, p. 343 ss., il quale evidenzia (p. 355): «*en matière d'expertise et d'information, le Parlement et le Gouvernement sont dans une situation d'asymétrie, le premier n'ayant pas à sa disposition les moyens du second, doté de services administratifs nombreux et de sources propres d'information performantes, sans oublier le rôle précieux du Conseil d'État. La complexité croissante de l'économie et de la technique renforcerait cette asymétrie, les parlementaires n'étant en mesure de l'appréhender qu'au travers des informations fournies par le Gouvernement. Ainsi, à une époque où légiférer devient plus complexe, le Parlement serait encore plus dépendant du Gouvernement*». Ciò nondimeno, l'A. mette in luce il “successo misconosciuto” delle leggi di iniziativa parlamentare, un successo che ha beneficiato della riduzione dei tempi riservati ai progetti dell'esecutivo e che resta un tema di assoluta rilevanza per valorizzare al meglio il ruolo del Parlamento, che non può ridursi al – benché utile e fondamentale – controllo sull'azione governativa e sulle politiche pubbliche (p. 365: «*si la revalorisation du Parlement passe certes par le perfectionnement de sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, comme l'a consacrée l'article 24 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision de 2008, elle passe tout autant, dans le cadre de la fonction législative qui est sa mission première, par l'amélioration des conditions de discussion des textes d'initiative parlementaire*»).

⁷⁵⁷ E. PIERRE, *Traité de droit politique*, cit., p. 734: «*Toutes les fois qu'il leur est possible d'user du droit d'amendement, c'est, pour les représentants du pays, un moyen plus sûr et plus rapide d'exposer leurs idées; avec un amendement ils sont moins soumis aux lenteurs de la procédure qu'avec une proposition de loi*».

⁷⁵⁸ I dati dell'attività legislativa mostrano un rapporto di 1 a 3: nella passata legislatura (XIV, 2012-2017) l'Assemblea Nazionale ha approvato 339 progetti di iniziativa governativa a fronte di 110 proposte di origine parlamentare (62 dall'Assemblea e 48 dal Senato). Nell'attuale legislatura, per la sessione 2017-2018 sono già stati approvati dall'Assemblea 30 progetti governativi e 3 proposte parlamentari (dunque il rapporto diminuisce a 1 a 10). Le proposte depositate all'Assemblea Nazionale si attestano a 1837 per la XIV legislatura e a 228 per la sessione 2017-2018, allorché i progetti governativi sono stati rispettivamente 409 e 45. Nella scorsa legislatura, per i progetti governativi vi è dunque un tasso di approvazione dell'82 % circa, mentre il dato della sessione 2017-2018 si attesta al 66%, mentre per le proposte di origine parlamentare il tasso di approvazione è di circa il 6% per la XIV legislatura e dello 0,7% nella sessione 2017-2018. Importante il numero di emendamenti presentati in *séance publique* (ossia nel *plenum*): 115 200 emendamenti depositati nella XV legislatura (di cui 18 821 approvati: poco più del 16%) e già 10069 emendamenti presentati nel primo anno di XVI legislatura, con un 15% di approvazioni. I calcoli sono elaborati a partire dai dati riscontrabili nel sito ufficiale dell'Assemblea Nazionale: <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire>. I dati del Senato (pubblicati regolarmente per ogni sessione all'indirizzo http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html) paiono confortare ancora di più quanto detto, considerato che la Camera Alta non è una Camera politica ed attualmente (come nella sessione 2016-2017) la maggioranza senatoriale non corrisponde alla *majorité présidentielle* dell'Assemblea Nazionale. Gli emendamenti complessivamente presentati nella sessione 2017-2018 sono 3386, di cui 852 adottati (86 provenienti dal Governo, 341 dalle Commissioni, 425 dai Gruppi). Il tasso di adozione complessivo è del 25,2%, mentre sceverando i vari soggetti si ha: 68,3% per gli emendamenti governativi, 85,9% degli emendamenti delle Commissioni, 14,8% per quelli dei gruppi.

procedimento legislativo in Parlamento – significa allora creare procedimenti sostanzialmente nuovi e diversi rispetto all'ordinario, soprattutto se si considera come il diritto di emendamento sia indissolubilmente legato al diritto d'espressione di ciascun parlamentare.

Anche la fonte legislativa ordinaria interviene nella definizione di taluni aspetti del processo legislativo. Testo di riferimento è in particolare l'ordinanza 58-1100 del 17 novembre 1958 “sul funzionamento delle Assemblée parlamentari”.

Ancora, oltre alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ed al diritto parlamentare non scritto, di sicura rilevanza per la materia del procedimento legislativo è l'*Instruction générale du Bureau* dell'Assemblea Nazionale, che consiste sostanzialmente in una sorta di regolamento interno adottato dall'ufficio di Presidenza in accordo con gli artt. 14 e 17 del Regolamento generale e che disciplina taluni aspetti più pratici dell'attività parlamentare.

2.2 La procedura ordinaria: l'iniziativa legislativa

Il potere di iniziativa legislativa è disciplinato dall'art. 39 della Costituzione. Esso è attribuito al Primo Ministro e ad ogni membro del Parlamento⁷⁵⁹. Quando l'iniziativa legislativa è esercitata dal Governo⁷⁶⁰, la proposta prende il nome di *projet de loi*, allorché le proposte parlamentari vengono chiamate *proposition de loi*. La differenza non è meramente terminologica: ai due tipi di proposte sono ricollegate discipline procedurali diverse in ordine alla loro presentazione⁷⁶¹. I *projets de loi* devono essere adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri⁷⁶², previo parere del Consiglio di Stato⁷⁶³. La legge

⁷⁵⁹ Si può notare come il potere di proposta legislativa sia alquanto ridotto e limitato agli organi “classici” del parlamentarismo. Si tratta in realtà di una situazione non così comune nelle democrazie parlamentari europee, soprattutto nella misura in cui sono completamente esclusi dall'iniziativa legislativa sia il popolo, sia le comunità regionali. Persino nel Regno Unito l'iniziativa legislativa è estesa a soggetti “esterni” al circuito Governo – parlamento: è il caso, certamente peculiare, dei cd. “*Private bills*”. Questo dato, più che sulla forma di governo, dice di più sulla forma di Stato francese, certamente centralista e non incline alla eccessiva frammentazione del potere.

⁷⁶⁰ Al Governo è riservata l'iniziativa legislativa – oltre che in materia finanziaria e di *sécurité sociale* – anche per richiedere al Parlamento l'abilitazione ad intervenire con *ordonnances* in materie riservate alla legge, secondo l'art. 38 Cost. La giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* ha chiarito che tale abilitazione non può essere inserita in una proposta di legge, né in un emendamento parlamentare, ma viceversa il Governo può ricorrere al potere di emendamento per richiederla (cfr., rispettivamente, le decisioni 510/2004 e 700/2014).

⁷⁶¹ Anche la possibilità di ritiro della proposta legislativa è diversa: per i testi governativi, infatti, il Governo è libero in qualunque momento della procedura legislativa di ritirare i suoi progetti (art. 84, comma 1 del Reg. Ass. Naz. - RAN - e 25 Reg. Sen.). Nel caso dei singoli parlamentari, invece, questa facoltà viene meno con l'approvazione della proposta in prima lettura (art. 84 comma 2 RAN).

⁷⁶² La sola indicazione del Primo Ministro come titolare dell'iniziativa legislativa può indurre a pensare che il Presidente della Repubblica sia formalmente escluso dalla formazione delle leggi, almeno sino al momento della loro promulgazione (che può essere rifiutata una volta, anche parzialmente, chiedendo una nuova deliberazione: art. 10 Cost.). Tuttavia, la necessaria delibera da parte del Consiglio dei Ministri “rimette in gioco” – per così dire – il capo dello Stato, che è *de jure* e *de facto* il capo del Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 9 Cost. Il Presidente può dunque in teoria rifiutare che un progetto di legge sia messo all'ordine del giorno nel Consiglio dei Ministri. Nel 2000 il Presidente

organica del 2009, attuando il comma terzo dell'art. 39, ha poi ulteriormente declinato gli obblighi gravanti sul Governo prima della presentazione dei progetti di legge in Parlamento. In particolare è richiesto che il progetto di legge sia preceduto dall'esposizione dei motivi che danno atto alla sua presentazione (art. 7) e che sia accompagnato da uno “studio d'impatto” e da una serie di documenti d'analisi tecnico-normativa e di efficacia (art. 8)⁷⁶⁴. Se queste previsioni non sono rispettate, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo dell'Assemblea investita del progetto può rifiutare l'iscrizione all'ordine del giorno del progetto. In caso di disaccordo è peraltro prevista la possibilità di adire il *Conseil constitutionnel* da parte del Primo ministro o del Presidente della Camera interessata e di questo ricorso è dato avviso anche al Presidente dell'altra (art. 10, legge organica 2009).

Il Governo è libero di introdurre il progetto di legge in entrambi i rami del Parlamento, secondo un suo discrezionale apprezzamento. Competono però per prima all'Assemblea Nazionale i progetti di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale (di iniziativa riservata al Governo), mentre devono essere esaminati in prima lettura dal Senato quelli che hanno come «oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali»⁷⁶⁵.

Chirac ha rifiutato l'iscrizione all'ordine del giorno di un progetto di legge sullo Statuto della Corsica per manifestare il suo dissenso, pur tuttavia inserendolo nell'ordine del giorno della seduta successiva (cfr. D. MAUS, *La pratique constitutionnelle française 1er janvier- 31 mars 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 573 e ss.). Sta di fatto che, nel caso ormai improbabile di coabitazione, il “veto” presidenziale non può che essere meramente simbolico, dato che il governo (strettamente inteso) può ricorrere alla maggioranza che lo sostiene per far approvare una proposta di legge avanzata da un parlamentare, aggirando così il dissenso dell'Eliseo. Nei consueti casi di *majorité présidentielle*, le relazioni del Primo ministro che accompagnano un progetto di legge spesso si aprono con la dicitura “conformément à la volonté du Président de la République” (si veda, ad esempio, l'*exposé des motifs* della Legge 1340 del 15 settembre 2017, di abilitazione al Governo per la riforma del codice del lavoro tramite ordinanza).

⁷⁶³ Sul ruolo del Consiglio di Stato si rimanda *amplius* al capitolo 5. Si noti, però, che esiste un obbligo di rango costituzionale di consultazione del Consiglio anche qualora il Governo, una volta avuto il parere, inserisca nuove disposizioni nel testo (cfr. la decisione 3 aprile 2003 del *Conseil constitutionnel*).

⁷⁶⁴ Lasciando ad altra sede un approfondimento procedurale, preme qui sottolineare che il fondamento costituzionale di questi obblighi gravanti sul Governo ha una rilevanza notevole rispetto al rapporto con la maggioranza ed al dibattito parlamentare nel suo complesso. Di fatti, la necessità di presentare un progetto di legge “ragionato” e “studiato” senza dubbio presuppone (almeno in via tendenziale) che all'interno della compagine governativa (si noti che in Francia si costituiscono normalmente governi di coalizione) si sia formata una sintonia di vedute, capace anche di incontrare il favore della maggioranza parlamentare. Detto in altri termini, questi adempimenti preliminari consentono che vi sia: a) una chiarezza d'intenti nella realizzazione dell'indirizzo politico, *in primis* all'interno dell'esecutivo; b) una franchezza del dibattito parlamentare, nel quale possa risultare chiara la visione del governo su cui eventualmente si svilupperà il confronto (senza che il progetto sia esposto a continue modifiche ad opera del governo stesso); c) un maggiore incentivo al dibattito pubblico, che può essere funzionale anche all'eventuale intervento preventivo da parte del giudice costituzionale, che, sì, giudicherà una norma “nuova”, ma si tratterà comunque di una norma che ha già potuto essere dibattuta.

⁷⁶⁵ Il dato normativo non è stato inteso in maniera univoca: così la legge organica del 1 agosto 2002 sulle competenze degli enti locali è stata presentata all'Assemblea Nazionale, dal momento che non era strettamente inerente all'organizzazione. Diversamente, una legge organica dello stesso giorno in materia di referendum locali è stata considerata incidente sugli atti e sugli organi degli enti locali, radicando così la prima lettura del Senato. Si veda P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 179.

Per quanto riguarda le *propositions de loi*, il testo costituzionale autorizza il Presidente di ciascuna Assemblea a richiedere il parere del Consiglio di Stato, purché il presentatore della proposta non vi si opponga entro cinque giorni dalla manifestazione di intenti del Presidente⁷⁶⁶. Anche le proposte parlamentari, intitolate e redatte in articoli, sono precedute da un'esposizione dei motivi che le giustificano, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 1 dell'*Instruction générale du Bureau* dell'Assemblea Nazionale⁷⁶⁷.

Ogni proposta di legge – come pure ogni emendamento di origine parlamentare – è sottoposta ex art. 40 Cost. al vaglio di ricevibilità finanziaria. Spetta all'Ufficio di Presidenza di ciascuna Camera (dove è costituito un apposito comitato) statuire sul punto⁷⁶⁸. Alla presentazione della proposta, il Governo invece non esercita il controllo previsto dall'art. 41 Cost. sul rispetto del “*domaine de la loi*”⁷⁶⁹.

2.3 Segue: L'istruttoria in commissione

Esercitata l'iniziativa legislativa, la Presidenza di ciascuna Assemblea affida il disegno ad una commissione “investita del merito” (*saisie au fond*) come previsto dall'art. 43 Cost. Secondo una decisione del *Conseil Constitutionnel*, i regolamenti parlamentari non possono introdurre ulteriori fasi tra il deposito e l'assegnazione alla commissione di merito⁷⁷⁰.

L'istruttoria in commissione è tradizionalmente considerata il vero “lavoro legislativo” compiuto dal Parlamento francese⁷⁷¹.

In ciascuna Assemblea il numero di Commissioni permanenti è limitato ad otto, ai sensi dell'art. 43. È prevista la possibilità di costituire Commissioni speciali per l'analisi di determinati testi legislativi, sia su domanda del Governo, sia su richiesta dell'Assemblea. Tale possibilità – introdotta con la revisione del 2008 – non ha invero riscosso un grande successo, per una pluralità di ragioni⁷⁷². Sempre la recente riforma costituzionale ha

⁷⁶⁶ Tale facoltà di opposizione è disciplinata dall'art. 4 bis dell'Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958.

⁷⁶⁷ Conforme è anche la prassi del Senato. L'art. 24 R.S. prevede poi che i testi siano annunciati in seduta e pubblicati sul *Journal officiel* e sul sito internet. All'Assemblea Nazionale invece l'annuncio – già caduto in disuso – è stato completamente superato con la risoluzione del 27 aprile 2009.

⁷⁶⁸ La disciplina si rinviene agli artt. 89 R.A.N. e 24 R.S.

⁷⁶⁹ L'art. 41 infatti fa esplicito riferimento al “corso della procedura”.

⁷⁷⁰ La decisione 582/2009 ha infatti censurato una risoluzione del Senato con la quale si introduceva la possibilità per la Conferenza dei Presidenti di indire un “dibattito di orientamento” in Aula prima del rinvio in commissione.

⁷⁷¹ P. CAHOUE, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34/1985, p. 37 ss.

⁷⁷² P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 180. I motivi sono molteplici: l'abitudine parlamentare, ma anche degli uffici governativi, soliti a relazionarsi con una specifica commissione; il rischio di avere parlamentari all'interno della Commissione speciale “troppo interessati” al testo; la gestione pratica del tempo per i membri di una commissione speciale che sono naturalmente anche membri di una commissione permanente, dovendo così dividersi fra le due sedi. Un caso particolare di commissione speciale è previsto per risolvere eventuali conflitti di competenze fra commissioni permanenti. Al Senato ciò avviene di diritto (art. 16 RS), mentre all'Assemblea Nazionale ciò avviene su proposta dei Presidenti di Commissione interessati. Al *plenum* resta comunque l'ultima parola anche per pronunciarsi sulla competenza (art. 85 RAN).

novellato l'art. 42 Cost. aggiungendovi un terzo comma che fissa un termine minimo di esame in Commissione. È infatti previsto che il testo non possa essere dibattuto in Aula prima che siano passate sei settimane dal deposito se la Camera interviene in prima lettura⁷⁷³. La seconda Camera che interviene è invece vincolata ad un periodo di almeno quattro settimane di istruttoria in Commissione, salvo che non intervenga la procedura accelerata richiesta dal Governo. L'esame in commissione, che si conclude con un *rapport*, deve comunque permettere che l'Assemblea sia in grado di procedere alla discussione rispetto alla fissazione della proposta all'ordine del giorno (art. 86 RAN)⁷⁷⁴.

Oltre alla Commissione di merito, ogni altra commissione permanente può peraltro auto-investirsi di una proposta legislativa (nella sua interezza o solo parzialmente) per esprimere un parere. Di ciò va data una mera informativa al Presidente dell'Assemblea e la decisione è resa pubblica nel *Journal officiel* (art. 87 RAN).

Ogni Commissione è “padrona dei propri lavori” come recita l'art. 40, comma 5 RAN. L'unico limite è il rispetto dell'ordine del giorno fissato dall'Assemblea. Il ruolo cardine all'interno della Commissione – che proseguirà poi in Aula – è affidato al relatore (*rapporteur*)⁷⁷⁵ il quale, assistito dai funzionari parlamentari assegnati alla Commissione, procede all'esame del testo, alle audizioni che ritiene utili e propone alla Commissione di udire esperti nella materia.⁷⁷⁶ Ancora, il relatore propone emendamenti ed esprime un parere

⁷⁷³ È interessante notare che l'art. 49, comma 11 RAN stabilisce che, in caso di mancata osservanza del termine delle sei settimane, non si può procedere al sostanziale contingentamento dei tempi se vi si oppone anche un solo gruppo parlamentare.

⁷⁷⁴ Il tempo parlamentare si articola in “sessioni”. Ogni sessione ordinaria si svolge da ottobre a giugno, per un massimo di centoventi giorni di seduta plenaria per sessione (art. 28 Cost.). Ogni Assemblea può però approvare giorni supplementari di sessione (art. 28, comma 3) e su domanda del Primo Ministro o della maggioranza può essere convocata una sessione straordinaria su un ordine del giorno predeterminato. Tale sessione non può eccedere i dodici giorni e, una volta definita la chiusura della sessione straordinaria, può esserne convocata solo un'altra, su iniziativa del Primo ministro entro un mese dalla chiusura della precedente. L'art. 48 stabilisce che l'ordine del giorno è fissato da ciascuna Assemblea (e non più dal Governo) e che due settimane al mese sono dedicate ai progetti indicati dall'esecutivo, una settimana è riservata al controllo parlamentare sul Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Possono essere iscritte all'ordine del giorno su domanda del Governo le proposte di legge trasmesse dall'altra Camera, purché siano passate almeno sei settimane dalla *navette*, insieme ai progetti di legge finanziaria, di finanziamento della previdenza sociale, nonché relativi allo stato di crisi o alle autorizzazioni belliche.

⁷⁷⁵ L'importanza strategica del ruolo fa sì che relatori siano sempre o quasi esponenti della maggioranza, sebbene dal 1973 è invalsa la consuetudine di nominare relatori per il bilancio dei membri dell'opposizione (P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 182).

⁷⁷⁶ Il regime pubblicitario delle Commissioni è diverso all'Assemblea Nazionale ed al Senato. Nella prima, i lavori sono pubblici (art. 46 RAN) e ne viene redatto un resoconto. Solo a titolo eccezionale – e con motivazione resa pubblica – l'ufficio di presidenza della Commissione può decidere che si proceda a porte chiuse. La previsione è stata dichiarata conforme a Costituzione dalla decisione del 25 giugno 2009 da parte del *Conseil Constitutionnel*, poiché essi traevano la loro legittimazione dal principio di “*clarté et sincérité*” del dibattito parlamentare. Secondo il regolamento del Senato (art. 16 RS) i lavori non sono pubblici e i resoconti – benché redatti – hanno carattere confidenziale e sono depositati negli archivi e solo su decisione del Presidente può essere emesso un comunicato stampa. Tale disciplina è stata interpretata dal *Conseil Constitutionnel* (decisione 28 giugno 1972) come applicabile solo alle commissioni d'inchiesta o a speciali commissioni di controllo, sicché ad oggi le commissioni del Senato rilasciano regolarmente i loro resoconti.

sugli altri emendamenti depositati. In conclusione, presenta il rapporto alla Commissione perché sia votato.

Ai lavori della Commissione possono intervenire, oltre ai membri del Governo di diritto (artt. 42 e 44 Cost.)⁷⁷⁷, anche i parlamentari che siano autori della proposta legislativa o di emendamenti al testo.

Con l'approvazione del rapporto, la Commissione presenta un testo all'Assemblea, con una tavola comparativa nella quale si riporta la versione originaria, quella adottata dal collegio ristretto e gli emendamenti presentati, il tutto preceduto dall'esposizione dei motivi (art. 86 RAN). Insieme al rapporto sono distribuiti anche i pareri delle Commissioni consultive (art. 17 RS e 87 RAN).

Il testo elaborato dalla Commissione ed adottato nel rapporto, ai sensi dell'art. 42 Cost., è il testo base su cui verterà la discussione in Assemblea⁷⁷⁸. In assenza di rapporto, il *plenum* dibatte sul testo originario.

2.4 Segue: La discussione in Aula

Approdato il testo in Aula, l'esame è sviluppato in tre fasi: la discussione generale (in cui possono eventualmente intervenire mozioni procedurali⁷⁷⁹), la discussione degli articoli ed infine le votazioni.

La discussione generale si apre con un'introduzione da parte del Governo, seguita dalla presentazione del rapporto (art. 91 RAN; art. 42 RS) da parte del relatore. Al Senato è ammesso che la discussione sia aperta dal presentatore della proposta se questa non è stata fatta propria dal Governo e si tratta della sua prima lettura. Seguono poi gli interventi degli oratori, che all'Assemblea Nazionale sono organizzati secondo i criteri dell'art. 91 RAN⁷⁸⁰.

⁷⁷⁷ I regolamenti parlamentari (art. 45 RAN e 18 RS) ammettono i soli “ministri” ai lavori delle Commissioni. L'art. 18 RS precisa oggi (a seguito di una revisione intervenuta il 2 giugno 2009) che i membri del Governo possano assistere alle votazioni: prima infatti erano tenuti a ritirarsi al momento del voto. Sul tema J.P. DUPRAT, *La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative*, in *Les Petites Affiches*, n. 47/2009.

⁷⁷⁸ Nel caso di revisioni costituzionali, leggi finanziarie e leggi previdenziali l'art. 42, comma 2 Cost. stabilisce che la discussione avvenga sul progetto di legge originariamente presentato dal Governo in prima lettura e sul testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento in seconda lettura. Al Senato, al fine di salvaguardare il disposto dell'art. 48, comma 5 Cost., le proposte provenienti dai gruppi di opposizione sono discusse, nel tempo a loro riservato, sul testo presentato in origine: si tratta di una “convenzione parlamentare” di cui hanno dato conto le presidenze d'Assemblea nelle sedute del 26 marzo e 30 aprile 2009: cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 190.

⁷⁷⁹ Sono tre le mozioni eventuali che possono impedire il dibattito: l'eccezione di irricevibilità (art. 91, comma 5 RAN: contrarietà a norme costituzionali, comporta il rigetto del testo), la mozione di rigetto pregiudiziale su questioni di opportunità (art. 91, comma 4 RAN, art. 44 RS), il rinvio in commissione, che può essere votato solo dopo la chiusura della discussione generale.

⁷⁸⁰ “1. L'organizzazione della discussione dei testi sottomessi all'Assemblea può essere decisa dalla Conferenza dei Capigruppo.

2. All'inizio della legislatura, la conferenza fissa la durata della discussione generale dei testi iscritti all'ordine del giorno. Questo tempo è ripartito dal Presidente dell'Assemblea fra i gruppi, in maniera da garantire a ciascun gruppo un identico tempo minimo. I deputati non appartenenti ad alcun gruppo dispongono di un tempo complessivo di parola proporzionale al loro numero. Il tempo restante è

Terminata la discussione generale, si passa poi alla discussione sugli articoli e sugli emendamenti. La discussione sugli articoli segue l'ordine in cui questi sono presentati nel testo. Gli emendamenti sono discussi dopo la discussione sul testo cui si riferiscono e sono votati prima del voto sul testo originario, partendo dalla versione più lontana a quella del testo base (artt. 100 RAN e 49 RS). Sugli articoli il tempo di intervento è di due minuti ad oratore nell'Assemblea Nazionale (art. 95 RAN) e di cinque minuti al Senato (art. 42 RS). Sugli emendamenti che non costituiscano articoli aggiuntivi il diritto di intervento all'Assemblea Nazionale è limitato al Governo, al Presidente o al relatore della Commissione di merito, al presidente o al relatore della Commissione consultiva e ad un oratore di opinione contraria, per un tempo non superiore a due minuti nel caso di oratori diversi dal Governo (art. 100 RAN)⁷⁸¹. Al Senato il tempo di intervento sugli emendamenti è di tre minuti (art. 49 RS).

Si noti che il “tempo legislativo programmato” previsto all'art. 49 RAN comporta che – esaurito il tempo assegnato al gruppo – si proceda al voto degli emendamenti presentati dal gruppo stesso senza dibattito. Se il Governo o la Commissione depositano un emendamento dopo il termine previsto per i singoli deputati, un capogruppo può chiedere del tempo supplementare per la discussione.

Una volta approvato l'ultimo articolo, è prevista una votazione sul testo complessivo modificato dall'Aula (art. 95 RAN e 16 RS), che può essere preceduta dalle dichiarazioni di voto (cinque minuti per gruppo ai sensi dell'art. 54 RAN e cinque minuti per oratore secondo l'art. 42 RS). Al Senato (art. 43 RS) si prevede un rinvio del testo in Commissione per coordinamento formale qualora siano intervenute modificazioni rispetto all'articolato uscito dalla sede decentrata.

È possibile, prima del voto finale sul testo complessivo, che il Governo o un singolo richiedano una seconda (e questa volta davvero definitiva) deliberazione di tutto il testo o di una sua parte: sulla richiesta decide il *plenum* (artt. 101 RAN e 43 RS)⁷⁸².

suddiviso dal Presidente fra i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica. In via eccezionale, per un testo determinato, la conferenza può stabilire una durata in deroga, ripartita secondo le stesse modalità.

3. Le iscrizioni a parlare nella discussione generale sono fatte dai Presidenti di gruppo che indicano al Presidente dell'Assemblea l'ordine nel quale desiderano che siano chiamati gli oratori, così come la durata degli interventi, che non può essere inferiore a cinque minuti.

4. Alla luce di queste indicazioni, il Presidente dell'Assemblea determina l'ordine degli interventi.” (traduzione nostra).

⁷⁸¹ Data la tendenziale identità di vedute tra Governo e Commissione (dominata dalla maggioranza) a lungo è invalsa la prassi di ammettere un oratore contrario su ognuno dei due pareri. L'art. 56 RAN prevede ora che in caso di parere identico sia data la parola ad un solo oratore contrario, sebbene il Presidente di Assemblea, nella seduta del 14 maggio 2009, si sia riservato la possibilità di ammettere più di un oratore nonostante la modifica regolamentare intervenuta in quell'occasione.

⁷⁸² Nel caso del Senato è possibile per i singoli proporre subemendamenti alle proposte del Governo che assumono la natura di emendamenti a tutti gli effetti. La domanda di seconda deliberazione deve infatti provenire dall'esecutivo o essere da questo accettata. Prima di questa nuova fase, però, il testo è rinviato in Commissione, dove si procedere alla stesura di un nuovo rapporto. È chiaro che questa previsione ha lo scopo di evitare risultati a sorpresa per il Governo e la maggioranza, che eventualmente potranno ripristinare la situazione secondo i propri orientamenti politici. Nell'Assemblea Nazionale questa previsione si rivela virtualmente di grande utilità nel caso di deliberazione definitiva, a seguito della Commissione mista paritaria.

Arrivati all'approvazione definitiva, il testo è trasmesso all'altra Camera tramite la cd. navette. Qualora si tratti di progetti di legge è compito del Primo Ministro trasferire il testo, attraverso il Segretariato generale del Governo. Nel caso di proposte, è il Presidente dell'Assemblea deliberante che ne cura l'invio all'altra⁷⁸³.

2.5 Il “procedimento semplificato” all'Assemblea Nazionale. La nuova procedura legislativa in Commissione (PLEC) al Senato.

In entrambi i rami del Parlamento francese i regolamenti prevedono dei procedimenti derogatori, volti a rendere estremamente rapida ed agevole l'approvazione di testi non particolarmente controversi, quali ad esempio le ratifiche di trattati o accordi internazionali.

All'Assemblea Nazionale il procedimento è detto “semplificato” e trova la sua disciplina negli articoli 103 e seguenti del Regolamento. Nel dettaglio, è previsto che su richiesta del Presidente, del Governo, del Presidente della Commissione di merito o di un Presidente di gruppo⁷⁸⁴, la Conferenza dei capigruppo possa stabilire l'adozione della procedura semplificata. Fino alle ore 13 della vigilia della discussione è possibile formulare opposizione all'adozione di questa procedura e presentare emendamenti. Se il Governo deposita un emendamento dopo questo termine, la procedura decade a favore di quella ordinaria ed il testo fuoriesce dall'ordine del giorno.

La semplificazione sta nel fatto che il Presidente mette ai voti il complesso del testo, senza discussione (art. 106 RAN). Se sono stati presentati emendamenti, questi sono messi ai voti insieme all'articolo cui si riferiscono e possono intervenire come oratori solo il Governo, il firmatario dell'emendamento, il Presidente o il relatore della Commissione ed un oratore contrario. Le mozioni procedurali sono vietate.

Il Senato⁷⁸⁵, con deliberazione del 14 dicembre 2017, ha istituzionalizzato una procedura legislativa in commissione (PLEC)⁷⁸⁶, rendendola permanente dopo una sperimentazione

⁷⁸³ P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 214.

⁷⁸⁴ La richiesta va presentata prima che sia iniziato l'esame in Commissione o, se proviene dal Presidente di quest'ultima, la Commissione deve essere stata consultata (art. 103 RAN).

⁷⁸⁵ Nella relazione fatta dal senatore Philippe Bas e depositata il 6 dicembre 2017, si rivendica fieramente il ruolo pionieristico del Senato nel cercare procedure “semplificate”, che vedono nelle procedure delle sedi legislative e redigenti del Senato italiano la loro fonte di ispirazione (p. 10). Il rapporto è altresì d'interesse, poiché ripercorre la storia dei tentativi senatoriali di riforma regolamentare in questo senso dal 1990 ad oggi ed i limiti opposti dal *Conseil Constitutionnel*. Grazie alla revisione costituzionale del 2008 ed alla legge organica del 2009 tale evoluzione è stata resa possibile ed infine vidimata dal giudice costituzionale.

⁷⁸⁶ La valorizzazione del ruolo istruttorio delle Commissioni, nel tentativo di “ricentrare” il dibattito dell'Aula sui tratti essenziali del dibattito legislativo è stata una delle sfide – per così dire – raccolte dal Senato dopo la riforma costituzionale del 2008 (si veda sul punto J.L. HÉRIN, *La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière*, in *Pouvoirs*, n. 4/2011, p. 119 ss.). Sembra allora pertinente inscrivere questa nuova procedura nel solco di una valorizzazione dell'attività strettamente parlamentare, tanto più pressantemente sentita dalla Camera Alta, eletta a suffragio indiretto, non legata da vincoli fiduciari al Governo e nemmeno soggetta al potere (ricattatorio) di dissoluzione da parte del Presidente della Repubblica (che può sciogliere solo l'Assemblea Nazionale ex art. 12 Cost.).

avviata nel maggio 2015⁷⁸⁷. Sono stati così modificati gli articoli 47 *ter*, *quater* e *quinqües* del Regolamento.

L'art. 47 *ter* prevede che sia la Conferenza dei capigruppo a disporre la PLEC, su domanda del Presidente del Senato, del Presidente della Commissione di merito, di un Presidente di gruppo o del Governo. Se la proposta è accolta, il diritto di emendamento è esercitabile solo in commissione, nella quale sarà vigente lo stesso regime pubblicitario dell'Aula. Alla riunione per l'esame degli emendamenti possono prendere parte il Governo e tutti i senatori interessati.

Dalla procedura restano esclusi i progetti di revisione costituzionale, quelli di legge finanziaria e previdenziale⁷⁸⁸. È peraltro possibile che la procedura si attivi solo su talune parti di testo (legislativo, ma anche di risoluzione) e non sulla sua interezza.

Il ritorno alla procedura normale – anche limitato ad alcune parti del testo – può essere richiesto alla Conferenza dagli stessi soggetti legittimati ad avanzare richiesta di procedura speciale, eccettuato il Presidente del Senato⁷⁸⁹.

In Aula il testo è messo ai voti nel suo complesso. In caso di procedura parziale sono votati congiuntamente gli articoli oggetto della procedura in commissione (art. 47 *quinqües*). L'intervento è ristretto al Governo ed ai rappresentanti della Commissione per l'illustrazione del testo, mentre un rappresentante per gruppo può prendere la parola per rendere dichiarazioni di voto.

Nel *plenum* restano ammissibili, in via eccezionale, solo ed esclusivamente gli emendamenti volti ad assicurare il rispetto della Costituzione o il coordinamento con normative vigenti o in corso di approvazione. Qualora la procedura sia stata adottata solo per talune parti, non sono ammissibili emendamenti riferiti alle parti soggette alla procedura ordinaria che contrastino con quanto deliberato in Commissione. Alla stessa Commissione compete il compito di effettuare tale vaglio di ammissibilità (art. 47 *quater*).

L'art. 47 *decies* ammette poi una procedura ulteriormente semplificata per le ratifiche di convenzioni internazionali o fiscali, sempre su richiesta dei soggetti previsti dal 47 *ter* e decisa dalla Conferenza dei capigruppo o dal Senato stesso in caso d'urgenza. In questo caso, in seduta plenaria il Presidente mette ai voti la proposta senza discussione generale.

È interessante notare che le norme regolamentari del Senato non si occupano di creare un coordinamento fra la PLEC ed altri segmenti procedurali. Ad esempio: la PLEC è compatibile con il voto bloccato ex art. 44, ultimo comma Cost.? O ancora, tale procedura è validamente utilizzabile nella fase successiva alla Commissione mista paritaria (art. 45, commi II e III)?

⁷⁸⁷ La Conferenza dei Capigruppo ha deciso, nella seduta del 6 febbraio 2018, di ricorrere a questa procedura per l'esame di dodici articoli del progetto di legge sul cd. "diritto all'errore", approvato dall'Assemblea Nazionale (*Projet pour un État au service d'une société de confiance*). Nella fase sperimentale sono stati cinque i casi di utilizzo della procedura.

⁷⁸⁸ È invece ammessa nel caso di leggi organiche, tant'è che la *loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française* è stata oggetto di questa procedura a partire dal 7 ottobre 2015. Si noti che esistono limitazioni rispetto alla natura sostanziale dell'atto, ma non alla fase procedurale del procedimento legislativo.

⁷⁸⁹ Con decisione del 16 gennaio 2018, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che la richiesta di ritorno alla procedura normale, se tempestiva (entro il venerdì precedente alla settimana prevista per l'esame in commissione) non può essere rifiutata.

Il problema attiene – ancora una volta – alle possibilità emendative. Poiché sia la PLEC, sia il voto bloccato, sia la procedura ex art. 45, comma III comportano una compressione del diritto di emendamento (e le ultime due in maniera molto più netta della prima), è ragionevole ritenere che non possano essere cumulabili, facendo leva più su un argomento sistematico, che non su un dato letterale.⁷⁹⁰

È però ipotizzabile una distinzione: da un lato, il Governo non potrà chiedere alla Commissione di merito di esprimersi con un voto bloccato sul testo, che poi approderà in aula per un ulteriore voto bloccato, poiché ciò comporterebbe un sacrificio estremo del diritto di emendamento dei parlamentari e soffocherebbe anche il dibattito in commissione. Dall'altro, non è detto che, nel caso dell'art. 45, il Governo non possa accettare gli emendamenti solo in commissione, per poi passare al voto sul testo complessivo in Aula. Nondimeno resta immutato il fatto che il Governo può rimanere in ogni momento padrone del procedimento, opponendosi alla PLEC e poi richiedendo il voto bloccato o rifiutando gli emendamenti in Aula.

2.6 Il disaccordo fra le Camere: la Commissione paritetica e il voto “risolutivo” dell'Assemblea Nazionale

Come si è detto all'inizio del capitolo, il bicameralismo francese è attenuato dalla possibilità che l'Assemblea Nazionale, camera politica detentrici del rapporto fiduciario con il Governo, si pronunci da ultimo su un testo legislativo, mettendo così fine alla *navette* fra i due rami del Parlamento, quando questi non riescano ad accordarsi su un medesimo testo⁷⁹¹.

L'art. 45 Cost. fissa per l'appunto le regole di gestione del disaccordo fra le due Camere.

La prima possibilità è la convocazione della Commissione mista paritetica, che può essere sollecitata dopo una doppia lettura da parte di ciascuna Camera⁷⁹² dal Primo Ministro (in caso di progetti di legge) o dai Presidenti di Assemblea congiuntamente (quando si tratti di proposte di iniziativa parlamentare).

In accordo fra Assemblea Nazionale e Senato (art. 111 RAN, art. 12 RS), il numero di membri della commissione per ciascuna assemblea è fissato a sette (normalmente quattro

⁷⁹⁰ All'art. 44, c. III si fa riferimento all' “*assemblée saisie*”, mentre l'art. 45 comma III parla di sottomettere il testo della Commissione paritetica alle “*assemblées pour approbation*”: è chiaro che sarebbe più logico vedere in questi richiami alle “*assemblées*” il *plenum*, però nulla vieta di interpretarlo in maniera più estensiva, richiamando l'istituzione camerale nel suo complesso e lasciando alla stessa l'individuazione della sede.

⁷⁹¹ Un regime particolare è previsto per le leggi finanziarie e previdenziali (artt. 47 e 47-1), che devono iniziare il loro percorso parlamentare dall'Assemblea Nazionale. Nel caso di leggi finanziarie, la prima lettura da parte dell'Assemblea Nazionale deve intervenire nel termine di quaranta giorni dal deposito, in mancanza del quale il Governo può adire direttamente il Senato, che deve pronunciarsi entro quindici giorni. Se entro sessanta giorni le Camere non si sono pronunciate, il Governo può ricorrere ad un'ordinanza per mettere in atto i contenuti della legge. Nel caso delle leggi previdenziali, l'Assemblea Nazionale ha venti giorni per pronunciarsi, il Senato sempre quindici e nel complesso l'approvazione deve intervenire entro cinquanta giorni, allo scadere dei quali il Governo è autorizzato ad adottare un'ordinanza.

⁷⁹² Salvo che il Governo non richieda la procedura accelerata, che prevede la formazione della Commissione mista dopo una sola lettura: cfr. più approfonditamente il capitolo successivo.

membri di maggioranza e tre di opposizione) con altrettanti supplenti, di guisa che sia mantenuta la proporzione fra gruppi politici anche all'interno della Commissione.

La Commissione ha il compito di elaborare un testo congiunto. Se vi perviene, il testo è sottoposto dal Governo stesso alle due assemblee e sono ammissibili solo gli emendamenti accettati dal Governo; il testo della Commissione viene esaminato nelle forme ordinarie (art. 72 RS). Qualora il Governo non provveda entro quindici giorni dal deposito del rapporto della Commissione, il procedimento riprende dall'ultima assemblea investita del progetto, sul testo in discussione prima che fosse convocata la Commissione mista (art. 113 RAN).

L'art. 45, comma IV Cost. stabilisce infine che, se la Commissione mista non riesce ad elaborare un testo comune oppure il testo, dopo che ciascuna assemblea lo abbia esaminato in una ulteriore lettura, non è stato adottato, il Governo può chiedere all'Assemblea Nazionale di pronunciarsi in via definitiva, entro quindici giorni dalla nuova lettura da parte del Senato (art. 114, comma 4 RAN). In questo caso l'Assemblea esamina il testo nella versione prodotta dalla Commissione oppure nella formulazione di cui era investita prima della Commissione mista, potendo accettare emendamenti fatti dal Senato nel corso dell'ultima lettura. Spetta alla Commissione di merito proporre entrambi i testi al voto del *plenum*, che decide. Se entrambi i testi sono rigettati, il progetto o la proposta sono definitivamente respinti (art. 114, comma 3 RAN)⁷⁹³.

Secondo le statistiche offerte dal Senato, dal 1959 al settembre 2017 il tasso medio di adozione di iniziative legislative di comune accordo fra le Camere è dell' 87,96% (rispetto al numero di leggi approvate), con massimi del 100% (in particolare dal 2002 al 2009, quando la maggioranza gollista dominava entrambi i rami del Parlamento) e con una punta minima nel 1985 (44%)⁷⁹⁴. È del 12% in media il numero di leggi adottate invece con decisione definitiva dell'Assemblea Nazionale⁷⁹⁵.

Nel caso dell'ultima sessione parlamentare conclusasi (2016-2017) 12 testi su 46 (26%) sono stati adottati a seguito di Commissione mista paritaria, mentre 14 (30%) sono stati deliberati definitivamente dall'Assemblea Nazionale⁷⁹⁶.

2.7 La conclusione del procedimento: la promulgazione presidenziale

Una volta che il testo legislativo è stato definitivamente licenziato, la parola passa in ultima istanza al Presidente della Repubblica, cui il testo è trasmesso ad opera del *Sécretariat général* del Governo.

⁷⁹³ Si noti che nel caso di leggi organiche (art. 46, comma III Cost.) l'Assemblea Nazionale deve statuire in via definitiva pronunciandosi a maggioranza assoluta dei suoi membri.

⁷⁹⁴ In quell'epoca l'Assemblea Nazionale era dominata dal partito socialista, guidato da Lionel Jospin e forte della presidenza di François Mitterand. Il Senato era invece saldamente in mano ai gollisti, che nel 1986 vinsero le elezioni legislative, dando così luogo alla prima coabitazione fra Mitterand e Chirac. Sul ruolo del Senato nel prisma della “democrazia maggioritaria” francese si veda V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011.

⁷⁹⁵ Si veda il rapporto *Les cinquante-neuf ans du Sénat de la Cinquième République Juin 1959 - Septembre 2017. Statistiques actualisées au 30 septembre 2017*, disponibile all'indirizzo http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/tableaux_de_bord/59_ans.pdf

⁷⁹⁶ Si veda il *Tableau de bord* (n. 26) pubblicato sul sito del Senato.

Entro i quindici giorni che seguono la comunicazione delle Assemblee al Governo contenente il testo approvato, il capo dello Stato, ai sensi dell'art. 10 Cost., può promulgare la legge ovvero chiederne una nuova deliberazione, anche solo su alcune parti del testo. Qualora la legge sia riapprovata in un identico testo, egli è tenuto a promulgarla⁷⁹⁷.

All'Assemblea Nazionale, il Presidente – una volta conosciuta la richiesta del capo dello Stato – chiede all'Aula se intende investire la stessa Commissione di merito oppure un'altra (ad esempio una commissione speciale). La Commissione scelta è tenuta ad esprimersi entro il termine fissato dall'Assemblea e comunque non oltre quindici giorni dall'assegnazione (art. 116 RAN).

Al Senato l'art. 27 del Regolamento impone al Presidente di comunicare all'Aula la richiesta di nuova deliberazione, rinviando poi il testo alla Commissione che lo aveva esaminato precedentemente, senza che però vi sia un termine entro il quale la Camera Alta deve tornare a pronunciarsi sulla legge.

2.8 In conclusione: spunti di comparazione fra Italia e Francia

Il procedimento legislativo ordinario nell'ordinamento francese, così come tratteggiato, sollecita alcune considerazioni conclusive, anche in chiave comparativa con l'esperienza italiana e le sue prospettive di sviluppo.

In primo luogo è agevole notare – come si è detto all'inizio del capitolo – che nell'ordinamento francese la Costituzione riserva uno spazio tutt'altro che indifferente (ed anche discretamente particolareggiato) al procedimento legislativo ed è la stessa Legge Fondamentale che conferisce specifiche attribuzioni sia al Governo, che ai singoli parlamentari ed alle Camere nel loro complesso.

⁷⁹⁷ Il Presidente della Repubblica, prima di procedere al rinvio, può anche adire direttamente il *Conseil Constitutionnel* per chiedere una verifica di costituzionalità della legge, ex art. 61, comma II Cost. L'interazione fra i due poteri può essere oggetto di qualche riflessione. La richiesta di nuova deliberazione si presenta come un potere più blando (data anche la sua efficacia di veto solo sospensivo) rispetto all'impugnativa davanti al *Conseil* e dunque può essere utilizzata per emendare errori materiali o puntuali aspetti della legge oppure, viceversa, in caso di pronuncia del Consiglio che abbia espunto delle singole disposizioni di legge. Invece, il ricorso al giudice costituzionale si configura come strumento ulteriore ed in qualche modo decisamente più impegnativo rispetto al rinvio presidenziale: il capo dello Stato ad esempio potrebbe richiedere che venga vagliata la compatibilità con la Costituzione quando il Parlamento abbia riapprovato una legge dopo il rinvio, non condividendo le scelte legislative. Certo, nell'attuale configurazione della forma di governo francese resta un'ipotesi residuale che il Parlamento approvi una legge che il Presidente della Repubblica (capo del governo) non condivida o ritenga manifestamente contraria a Costituzione. Durante l'ultima legislatura questo potere è stato però utilizzato per la prima volta. Il Presidente Hollande ha chiesto al *Conseil Constitutionnel* di pronunciarsi (sarà la decisione n. 2015-713) su gran parte della legge sui servizi segreti, inviando una lettera datata 25 giugno 2015, con la quale il capo dello Stato, ribadendo il suo ruolo di garante dell'unità nazionale e di custode della Costituzione, sottolineava l'importanza complessiva della legge e dunque la sua necessaria rispondenza al testo costituzionale, in particolare rispetto al diritto alla privacy, alla libertà di comunicazione e all'effettività della tutela giurisdizionale. Pare che in quest'occasione il *Conseil constitutionnel* abbia informalmente sollecitato il Presidente ad indicare specificamente i parametri di costituzionalità, sebbene non sia richiesto da alcuna norma (si veda, criticamente su questo punto, il commento di J. PASCAL, *Le Conseil constitutionnel "renseigne" le Président de la République*, in *L'Huffingtonpost*, 4 maggio 2015).

Questa considerazione – che potrebbe sembrare a tratti banale – in realtà è assai di rilievo per il dibattito “riformista” sviluppatosi a seguito della bocciatura referendaria del dicembre 2016 e che vedeva nei regolamenti parlamentari un utile sbocco per approntare significative correzioni alla forma di governo italiana⁷⁹⁸.

L’esperienza francese ci (di)mostra che la distribuzione di pregnanti poteri direttivi all’Esecutivo e l’individuazione di opportuni controbilanciamenti a questo potere (si pensi all’azione diretta innanzi al giudice costituzionale)⁷⁹⁹ dovrebbe avvenire *in primis* in sede costituzionale, stante anche la natura rigida della Costituzione.

Ciò, però, non significa che i regolamenti parlamentari siano sprovvisti di uno spazio ben rilevante all’interno della procedura parlamentare. Anzi, essi nel caso francese paiono poter svolgere perfettamente ed efficacemente il ruolo di completamento della Costituzione che è loro proprio, sia integrandola (magari recependo accordi istituzionali fra i due rami del Parlamento, come avviene nel caso della Commissione mista paritetica), ma anche fornendo controbilanciamenti alla pur indubbia preminenza dell’esecutivo, ad esempio attraverso una garanzia dei tempi parlamentari in modo da non soffocare eccessivamente il dibattito fra i rappresentanti popolari (si pensi all’art. 49, comma 11 RAN sull’opposizione al contingentamento dei tempi, ma anche all’art. 99 RAN che riapre i termini di presentazione degli emendamenti se il Governo o la Commissione ne depositano fuori dal termine).

Non sfugge che nel caso francese i regolamenti parlamentari (e con loro l’autonomia normativa interna di ciascuna Assemblea) si trovano ad essere meno “liberi” rispetto a quelli italiani, stanti, appunto, le innumerevoli disposizioni in materia di procedura parlamentare contenute nella Costituzione, nonché l’apposita legge organica sulla procedura parlamentare. A modesto parere di chi scrive, però, ciò va visto con favore, poiché rende maggiormente possibile quella “giuridicizzazione” (garantista) del diritto parlamentare – un’esigenza sempre più avvertita anche in Italia⁸⁰⁰ – che si realizza con il controllo del giudice delle leggi, il quale dispone di un ampio appiglio costituzionale per esercitare il suo sindacato, corroborato anche dal controllo preventivo sulla costituzionalità dei regolamenti⁸⁰¹. E il tutto, pare di poter dire, senza che si erodano quegli spazi di flessibilità necessari in ogni contesto parlamentare.

⁷⁹⁸ Sul punto riflettono G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, p. 10 e ss. ; G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, in particolare p. 20; N. LUPO, *Funzioni, organizzazioni e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

⁷⁹⁹ Altra cosa è riflettere se, sul piano dell’ordinamento francese, queste facoltà siano sufficientemente forti da bilanciare il peso dell’esecutivo. Ciò, ovviamente, va messo in relazione anche alla natura e all’autorevolezza del giudice costituzionale chiamato a pronunciarsi e forse il mancato equilibrio del sistema francese sta proprio in questa autorevolezza non proprio riconosciuta (cfr., in comparazione con il giudice costituzionale italiano, le osservazioni di F. LAFFAILLE, *Le journal d’un juge. À propos de l’ouvrage de Sabino Cassese*, *Dentro la Corte*, in *Jus politicum*, n. 16, luglio 2016, *passim*).

⁸⁰⁰ Un’esigenza avvertita in maniera impellente nell’ordinamento italiano: cfr. A. MANZELLA, *Conclusioni*, in N. LUPO – G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale : procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 348

⁸⁰¹ Tale controllo del *Conseil* si è sviluppato in particolare grazie alla giurisprudenza sul diritto di emendamento, come si vedrà *infra* nel capitolo 4.

Più specificamente sulla concreta configurazione del procedimento legislativo, viene in evidenza il suo alto tasso di “razionalizzazione”, non solo in termini “efficientistici” di conseguimento del risultato utile da parte del Governo, ma più in generale per l’essenzialità della sua struttura.

In particolare – agli occhi del giurista italiano – non può non risaltare la limitatezza dei soggetti titolari dell’iniziativa legislativa (solo il Primo ministro ed i singoli parlamentari), cui si accompagna la sostanziale unicità del centro di produzione legislativa (cioè la sede plenaria delle Camere nazionali), allorché in Italia l’iniziativa legislativa è estesa ad ogni Consiglio regionale, a cinquantamila elettori, al CNEL (ed è potenzialmente estendibile con legge costituzionale secondo quanto disposto dall’art. 71, I comma) e i centri di produzione legislativa possono moltiplicarsi grazie alle sedi deliberanti, senza considerare la produzione legislativa regionale e l’uso dei decreti-legge da parte del Governo. Il tutto, ovviamente, va letto pure rispetto alla relazione fra procedimento legislativo e sistema delle fonti nell’ordinamento francese, anch’esso ben più “razionalizzato” rispetto a quello italiano (data l’assenza dei decreti d’urgenza e sostanzialmente anche della competenza legislativa regionale, senza contare la ripartizione di competenza materiale fra legge e regolamento), sicché non si può immaginare che basti trapiantare in Italia singoli istituti parlamentari, senza considerare in che contesto generale essi troverebbero concreta applicazione.

D’altronde, mostrano spunti d’interesse più pratico anche le recenti innovazioni regolamentari del Senato sulla procedura legislativa in commissione, che chiaramente riecheggia la sede redigente nel Parlamento italiano. Tuttavia – per come emerge dagli articoli 96 r.C. e 36 r.S. – le Commissioni italiane non possono essere investite in sede redigente solo di una parte di un disegno di legge, diversamente da quanto oggi ammesso al Senato francese. Questa possibilità potrebbe invero essere oggetto di considerazione anche per l’attività legislativa nostrana, nella misura in cui spesso i disegni di legge contengono deleghe al governo, talvolta solo per la compilazione di testi unici o il coordinamento normativo, che, a’ termini dell’art. 72, comma IV Cost. (puntualmente ripreso dalle disposizioni regolamentari), richiedono obbligatoriamente la procedura in sede referente. La possibilità di scindere la sede su uno stesso testo potrebbe rendere più efficiente il lavoro legislativo ed è ragionevole ipotizzare che l’Aula, soprattutto quando si tratti di deleghe di scarso contenuto politico, approvi il testo globale in maniera più celere.

Ciò peraltro ci conduce anche a qualche specifica considerazione sulla Camera Alta francese all’interno del procedimento legislativo. Il numero delle Commissioni miste create, le percentuali di accoglimento delle modifiche proposte, l’attività di autoriforma regolamentare, così come singole disposizioni di procedura, mostrano un Senato che, sebbene dotato di una diversa legittimazione politica rispetto all’Assemblea Nazionale, vuole conservare un ruolo di partecipazione tutt’altro che simbolica al procedimento legislativo – anche sottolineando (e rivendicando) la sua autonomia politico-istituzionale rispetto agli organi di governo⁸⁰² – e ciò è elemento di grande interesse ed importanza, da

⁸⁰² E così il Senato non pone un termine per il riesame della legge a seguito del rinvio presidenziale o ancora ammette subemendamenti in caso di nuovo voto richiesto dal governo (art. 43 RS). Non si può poi dimenticare che l’istituto filo-governativo per eccellenza (il voto bloccato) può essere richiesto al Senato, ma nessuna “minaccia” incombe sulla Camera Alta che ben potrebbe votare negativamente senza temere

tenere presente in ogni momento in cui si invoca l'ordinamento francese come modello da imitare in chiave nostrana.

Ancora, non si può omettere come l'organizzazione del lavoro parlamentare in sessioni sia un importante tratto di razionalità del procedimento legislativo, che nel caso francese trova accoglimento direttamente nel testo costituzionale (artt. 28 e 29 in particolare), il quale per di più limita il numero di sedute del *plenum* (e quindi di deliberazioni) a 120 giorni. Questa di certo costituisce una misura di contenimento dell'inflazione legislativa, sebbene non abbia potuto, da sola, arginare il fenomeno che resta altamente sentito all'interno dell'ordinamento francese⁸⁰³, complice anche il frequente ricorso alle sessioni straordinarie⁸⁰⁴.

Di certo una simile organizzazione del tempo sarebbe ben auspicabile anche in Italia, anche se nel caso domestico grava perennemente sul procedimento la spada di Damocle della conversione dei decreti-legge, che nella sostanza inibisce – se non addirittura vanifica – ogni possibilità di organizzare preventivamente il tempo del procedimento, relegando quindi ogni pianificazione a mero auspicio tendenziale dell'assise parlamentare.

3. Il ruolo del Governo e la dialettica maggioranza-opposizione

di Carla Cilfone

L'analisi del peso della figura del Governo nel procedimento passa attraverso il tema del contingentamento dei tempi, quale punto focale nell'equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo e tra maggioranza e opposizione. Il capitolo, a seguito di una panoramica generale sui tempi legislativi, esamina i particolari istituti offerti dalla Costituzione francese al Governo nel procedimento legislativo e il loro uso e abuso da parte dell'esecutivo.

3.1. *L'equilibrio del rapporto tra Governo e Parlamento alla luce del tempo legislativo nelle discussioni parlamentari*

Il tempo, per usare le parole di Jean-Louis Pezant “joue dans la procedure legislative un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'imagine”⁸⁰⁵ ed è da tale prospettiva che risulta necessario esaminare le fasi del procedimento legislativo francese, alla luce della riforma

ritorsioni. È vero che resterebbe all'orizzonte il voto risolutivo dell'Assemblea Nazionale, ma ciò comunque significa rallentare l'azione di maggioranza, richiedendo un'ulteriore delibera dell'assemblea (si noti che ai sensi dell'art. 96 RAN il voto bloccato, già di per sé, non accelera i tempi della discussione, ma investe solo la modalità di votazione). Il che, tutto sommato, può essere un contrappeso non irrilevante – combinato anche con il ricorso diretto al giudice costituzionale – nell'invitare il *bloc majoritaire* ad un confronto più ampio e ad una maggiore mediazione.

⁸⁰³ Si veda lo studio annuale del *Conseil d'État* del 2016, intitolato *Simplification et qualité du droit*. È stato con la riforma costituzionale del 1995 che si è introdotta la sessione parlamentare unica di nove mesi.

⁸⁰⁴ Si veda l'*Étude de législation comparée* n° 153- *Les sessions parlementaires* (dicembre 2005) del Servizio di studi giuridici del Senato.

⁸⁰⁵ J. PEZANT, *Un âge d'or législatif ?*, Jean Foyer. In *Memoriam*, Litec, 2010, p. 310.

del 2008 e dei recenti sviluppi. Le fasi della procedura sono concentrate su: la preparazione dei testi (prima) il voto pubblico (successivamente, con l'applicazione delle leggi), passando attraverso la discussione in sessioni (*le pendant*)⁸⁰⁶. A tal proposito, *le temps fut l'obsession commune de la majorité (pour le contrôler) et de l'opposition (pour en disposer), la première échenillant toutes les procédures qui en consomment*⁸⁰⁷. Un'efficace e razionalizzata condivisione del tempo legislativo richiede la realizzazione di un equilibrio, in sede di discussione, tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione. Un'esigenza che ha l'obiettivo di dare un freno ad un monopolio del Governo, protrattosi per cinquanta anni, così da restituire la produzione legislativa nelle mani del Parlamento. Una buona gestione del tempo consente di realizzare un equilibrio tale da rendere più proficuo il lavoro in sede parlamentare, da un lato mediante un migliore controllo della produzione legislativa da parte del Parlamento e dall'altro cambiando il modo in cui si svolge il processo; l'obiettivo ultimo è quello di produrre meno leggi ma scritte meglio. L'analisi della gestione dell'agenda parlamentare ha come punto di partenza la questione dell'ordine del giorno. L'articolo 48 della Costituzione, come emerge dalla nuova formulazione⁸⁰⁸, attribuisce alle Camere il potere di stabilire il proprio ordine del giorno, limitando la facoltà di decisione del Governo, a cui sono riservate due settimane di seduta su quattro (art. 48, comma 2, Cost.). A ciò si aggiunge la priorità governativa di inserire all'ordine del giorno l'esame dei disegni di legge presentati su legge finanziaria, di finanziamento della sicurezza sociale, quelli relativi agli stati di crisi e le domande di autorizzazione sullo stato di guerra. Una terza settimana è riservata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Un giorno di seduta al mese è riservato ai gruppi di opposizione e ai gruppi di minoranza⁸⁰⁹. La previsione di un ordine del giorno così condiviso realizza un triplice obiettivo: promuovere l'iniziativa parlamentare, rafforzare l'attività di controllo, incoraggiare la partecipazione dell'opposizione⁸¹⁰. Sempre in tema di bilanciamento dei tempi, la riforma della *loi organique* del 15 aprile 2009, in aggiunta alla revisione del luglio 2008, ha ripristinato il cd. tempo legislativo programmato,

⁸⁰⁶ P.Y. GAHDOUN, *L'amélioration de la fabrication des lois. Entre Rénovation et révolution*, in AJDA, Parigi, 2008.

⁸⁰⁷ P. AVRIL, *Un nouveau droit parlementaire?*, in *Revue du droit public*, n. 1/2010, p. 124.

⁸⁰⁸ Prima della riforma, l'art. 48 prevedeva l'*ordre de jour prioritaire*, stabilito dal Governo, e l'*ordre de jour complémentaire*, fissato dalla Conferenza dei presidenti di ciascuna Camera. Tuttavia, a causa dell'ampia produzione normativa dell'esecutivo, l'ordine prioritario occupava la totalità del tempo legislativo a disposizione, creando un vero e proprio monopolio del Governo. Dal 1988 al 2007 sono state approvate 1720 leggi, delle quali l'89,15% provenivano da progetti di legge, mentre il 12,84% da proposte di legge; le stesse percentuali si attestavano sotto la Quarta Repubblica al 70,55% per i progetti e al 29,45% per le proposte. P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2004. La legge costituzionale del 4 agosto del 1995 aveva dato la priorità a ciascuna Assemblea di fissare il proprio ordine del giorno per una seduta al mese (*niche parlementaire* per l'Assemblea e *journée mensuelle réservée* per il Senato); riforma che non aveva dato i risultati sperati, considerando che i parlamentari tendevano a dedicare tali giorni ai testi presentati dal Governo. S. CALMES-BRUNET, *Le temps du débat législatif*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 81-96.

⁸⁰⁹ M. VOLPI, *La forma di Governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2008.

⁸¹⁰ I regolamenti delle Camere stabiliscono le modalità di applicazione della disposizione. Il RAN precisa, all'art. 48, che nella Conferenza dei presidenti, i presidenti dei gruppi e delle commissioni formulano le proposte sull'iscrizione dell'ordine del giorno; tali proposte devono essere inviate al Presidente dell'Assemblea entro i quattro giorni che precedono la Conferenza. I gruppi di opposizione e di minoranza hanno a disposizione tre sedute per ogni sessione ordinaria (comma 9). Il Regolamento del Senato prevede, all'art. 29 bis, che l'ordine del giorno è stabilito dal Senato sulla base delle conclusioni della Conferenza dei presidenti.

istituito sulla base dell'art. 44 della Costituzione. Gli artt. 49 e 50 del nuovo Regolamento dell'Assemblea Nazionale⁸¹¹ ne definiscono le modalità, prevedendo che sia prestabilito il dibattito legislativo, al fine di dare una maggiore pianificazione dei lavori parlamentari⁸¹². Trattasi di un sistema non applicabile alle leggi finanziarie, alle leggi di previdenza sociale e alle leggi di revisione costituzionale. La Conferenza dei presidenti ha il compito di stabilire la durata dell'esame del testo; a tal proposito, la vera innovazione della riforma ha riguardato la possibilità della Conferenza di organizzare l'intera discussione, che racchiude sia la fase dell'esame generale e sia la fase d'esame che entra più nel dettaglio e che si concentra su articoli, emendamenti e dichiarazioni di voto. In tale prospettiva, ciascun gruppo parlamentare ha a disposizione un tempo di parola (comma 6) che segue un doppio binario: è previsto un tempo minimo, destinato a ciascun gruppo⁸¹³; in aggiunta, vi è la possibilità di stabilire un tempo supplementare, da assegnare per il 60% ai gruppi di opposizione e ripartito proporzionalmente tra questi, sulla base della loro rilevanza numerica; il restante tempo supplementare è diviso tra gli altri gruppi, utilizzando lo stesso criterio di distribuzione. Inoltre, la Conferenza stabilisce il tempo a disposizione dei deputati non appartenenti ad alcun gruppo. Pertanto, ricorrere a tale procedura significa fissare un termine per l'esame del testo in aula, stabilendo un tempo di intervento massimo per ogni gruppo, a cui fanno eccezione il Governo e la Commissione. Ogni gruppo ha la facoltà di utilizzare il tempo a disposizione senza che esso incontri alcuna limitazione. Resta salva l'impossibilità dei membri del gruppo di prendere nuovamente parola qualora il tempo del gruppo stesso sia terminato. Alla base dell'adozione di un istituto di tal genere soggiace la necessità di dotarsi di armi efficaci contro l'ostruzionismo, realizzato mediante il deposito di numerosi emendamenti e la conseguente moltiplicazione dei dibattiti; difatti, essendo ricompresa sia la presentazione del testo che la spiegazione del voto, si prospetterebbe l'impiego di un tempo considerevole qualora ogni membro dei gruppi che sostengono gli emendamenti utilizzasse i cinque minuti a propria disposizione per spiegare il voto e qualora fossero migliaia gli emendamenti presentati e che abbiano superato il filtro della inammissibilità. Diversamente dall'Assemblea Nazionale, il Senato non ha avvertito l'esigenza di sfruttare la possibilità offertagli dalla legge organica al fine di limitare il tempo della discussione. Il rifiuto di una sua introduzione è dovuto ad un ostruzionismo che, data la tradizione del Senato, si presenta come un fenomeno più limitato e controllato rispetto all'altra Camera; il Senato ha, pertanto, preferito continuare ad adottare le armi convenzionali previste dal proprio regolamento. In particolare, l'art. 38 del Regolamento del Senato⁸¹⁴ attribuisce al presidente, al presidente di un gruppo o al presidente della

⁸¹¹ Oggetto di una consistente riforma nel 2009, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, del 27 maggio 2009.

⁸¹² La legge organica n. 403/2009 del 15 aprile 2009 rinvia ai regolamenti parlamentari la possibilità di introdurre una procedura che stabilisca i termini per l'esame di un testo, garantendo il diritto di espressione a tutti i gruppi parlamentari ed in particolare ai gruppi di opposizione e di minoranza.

⁸¹³ Per i gruppi di opposizione è prevista l'assegnazione di un tempo più ampio.

⁸¹⁴ Articolo 38, comma 1, « *Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 ter, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion* »; così modificato dalla riforma che ha interessato l'intero regolamento, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, del 2 giugno 2009.

commissione competente, la facoltà di proporre la chiusura della discussione su un articolo, un emendamento o un testo, a seguito dell'esposizione, per cinque minuti, di ogni rappresentante dei gruppi che ne abbia fatto richiesta⁸¹⁵. Tale riforma ha quindi permesso un'accelerazione dei ritmi di lavoro, comportando una riduzione della durata della seduta pubblica, attraverso un maggior controllo dell'agenda parlamentare e una razionale divisione dei tempi di parola previsti per i gruppi parlamentari. Tuttavia, l'adozione della misura del tempo legislativo programmato ha comportato una aspra critica da parte della minoranza parlamentare, la quale ha definito tale disposizione come esclusivamente un'arma a favore della maggioranza contro l'ostruzionismo. In realtà, negli anni successivi alla riforma, non vi è stata una ampia applicazione dell'istituto, e, per ciò che riguarda in particolare le opposizioni, esse esauriscono raramente il tempo che gli viene assegnato dalla conferenza dei capigruppo.

Se l'attuale processo legislativo è essenzialmente responsabilità del Governo, sussiste la possibilità che vi siano interventi da parte del Presidente della Repubblica. Nella fase iniziale del processo legislativo può accadere che si assista ad un avvio su impulso del Presidente; trattasi di direttive presidenziali che il Governo traduce in progetti. Tuttavia, si tratta di semplici ispirazioni, poiché il Capo dello Stato interviene solo a monte del processo legislativo e a valle nella promulgazione della legge (in cui può essere prevista la possibilità di chiederne il riesame). Se, nel caso di coabitazione, non è mai accaduto che il Presidente della Repubblica impedisse al Governo di presentare un testo legislativo alle Camere che non condividesse, diverso è il suo ruolo nell'ipotesi in cui vi sia una coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare. Difatti, in tale ipotesi, si fa evidente il potere di impulso del Presidente della Repubblica, che suggerisce, in occasione dei discorsi pubblici, leggi che ritiene fondamentali. Inoltre, il Capo dello Stato ha anche il potere, sempre informale, di far fallire i progetti di legge del Governo⁸¹⁶; si tratta di funzioni che hanno portato a parlare di un *Président-législateur*⁸¹⁷. Viene, infine, rafforzata la posizione del Presidente della Repubblica, riconoscendogli il potere di promulgazione e, in relazione a questo, la possibilità eventuale di rinviare alle Camere il testo già approvato. Il potere di rinvio stabilito dalla Costituzione sancisce che nell'ambito dell'adozione delle leggi, esso debba promulgarle entro 15 giorni dalla trasmissione al Governo del testo definitivo approvato. Tuttavia, prima della scadenza del termine, è prevista la possibilità dello stesso di chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli; la nuova deliberazione non può essere rifiutata.

3.2. Il nuovo ruolo dell'opposizione e dei gruppi di minoranza tra Costituzione e Regolamenti delle Camere

⁸¹⁵ Simile disciplina è prevista dall'art. 57, comma 1, del Regolamento dell'Assemblea Nazionale : « *En dehors des débats organisés conformément à l'article 49, et lorsque au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, dans la discussion d'un article ou dans les explications de vote, la clôture immédiate de cette phase de la discussion peut être soit décidée par le Président, soit proposée par un membre de l'Assemblée. Toutefois, la clôture ne s'applique pas aux explications de vote sur l'ensemble* ».

⁸¹⁶ Il Presidente della Repubblica è all'origine di numerosi progetti: il finanziamento dei partiti, la riforma del codice penale, la cancellazione dei debiti degli stati africani. Caso di iniziativa negativa è l'esempio di Mitterand che ha rimosso dall'agenda del Consiglio dei Ministri una proposta di legge sulla pubblicità sulle radio locali.

⁸¹⁷ J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1993 e P. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2017.

Nonostante la riforma si prefigurava la finalità di attribuire ai gruppi di minoranza e di opposizione maggior peso, non si è raggiunto un vero e pieno riconoscimento del loro statuto. I regolamenti di ciascuna Camera disciplinano in modo differente i diritti appartenenti ai gruppi di opposizione e alle minoranze. Di fatti, nel regolamento del Senato si trovano esclusivamente due disposizioni che si riferiscono direttamente all'esistenza di queste categorie di gruppi: l'articolo 5 bis, norma che riprende pedissequamente l'art 51 della Costituzione⁸¹⁸ in ordine alla identificazione di detti gruppi; l'art 29 bis, comma 5, che disciplina la programmazione dell'ordine del giorno riservata ad essi⁸¹⁹. Tale scarsa disciplina, contenuta nel regolamento del Senato, riflette le abitudini della Camera, in cui hanno luogo discussioni maggiormente condivise e consensuali rispetto alle stesse discussioni tenute nell'Assemblea Nazionale. Quest'ultima Camera, nel nuovo regolamento, dedica quattordici articoli all'opposizione e ai gruppi di minoranza⁸²⁰. Dei quattordici articoli, l'art 19 è dedicato alla formazione dei gruppi e alle loro dichiarazioni di appartenenza, affermazione tutt'altro che superflua, poiché in base alla loro dichiarazione dell'appartenenza o meno all'opposizione saranno concesse prerogative specifiche. Di fatti, maggiori disposizioni sono dedicate alle prerogative concesse all'opposizione piuttosto che ai gruppi di minoranza. Questo è il caso, ad esempio, dell'art. 133 del regolamento che, al secondo comma, riserva ai gruppi di opposizione la metà delle domande delle sessioni settimanali per il Governo, senza alcuna menzione dei gruppi di minoranza; mentre, il comma 4, stabilisce che la prima domanda durante questi incontri è facoltà di un membro di una minoranza. Se è posta maggiore attenzione alle prerogative concesse all'opposizione sulla funzione di controllo del Governo, minori riconoscimenti vengono dettati nell'ambito della funzione legislativa. A tal proposito, solo tre disposizioni riguardano la procedura legislativa. Oltre alle previsioni, già menzionate, all'art. 48, comma 8, che affida all'opposizione e ai gruppi di minoranza l'istituzione di un giorno di seduta al mese, e all'art. 49, comma 6, sui tempi di parola nel dibattito legislativo, l'art. 48, al nono comma, divide le sedute tra gruppi di opposizione e minoranza, a cui devono essere concesse almeno tre sedute nella sessione ordinaria⁸²¹ e l'art. 39, comma 3, riserva l'elezione del presidente del comitato delle finanze, dell'economia generale e del controllo dei bilanci ad un membro di un gruppo d'opposizione. Infine, l'art. 25 della Costituzione, al comma 3, attribuisce ad una commissione indipendente la possibilità di fornire un parere sui progetti o

⁸¹⁸ La Costituzione si limita a stabilire, all'art. 4, comma 3, le garanzie di principio, quali la pluralità delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti, lasciando ai regolamenti interni di ciascuna Camera la determinazione dei diritti dei gruppi parlamentari (come dettato dall'art. 51), con il riconoscimento dei diritti specifici per i gruppi di opposizione dell'Assemblea e dei gruppi minoritari.

⁸¹⁹ Art. 29bis, comma 5 La Conférence des présidents programme les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités.

⁸²⁰ R. MULLER, *Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 97 – 105.

⁸²¹ Articolo 48 comma 9: « la conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire, lesquelles peuvent, à la demande du groupe concerné, être réparties sur plusieurs jours du même mois ».

le proposte di legge sulle circoscrizioni per l'elezione dei deputati e la ripartizione dei seggi di deputati e senatori, disposizione che tutela i diritti delle minoranze⁸²².

3.3. *La procedura accelerata nell'esame di progetti e proposte di legge*

L'intervento della riforma costituzionale del 2008 ha inciso sulla formula riportata nel testo dell'art. 45, sostituendo la precedente "dichiarazione d'urgenza" con la nuova espressione di "procedimento accelerato"; trattasi di un cambiamento non di poco conto ma che ha modificato i criteri necessari per l'utilizzo della procedura, in particolare per ciò che concerne il criterio dell'urgenza. Un cambiamento che ha posto l'attenzione esclusivamente sui benefici tratti dalla pratica di simile istituto, finalizzato ad abbreviare i tempi necessari per la produzione normativa. In altre parole, dal luglio del 2008, l'unico requisito richiesto per dare avvio alla procedura è la necessità di accelerare il processo legislativo, anche qualora difettino i motivi di urgenza che possano giustificare tale accelerazione. Un simile cambiamento ha inciso sulla natura dell'istituto, la stessa che aveva condotto il costituente del 1958 a porre nelle mani dell'esecutivo una procedura di tal genere: permettere al Governo di abbreviare la discussione del testo in sede parlamentare nel caso in cui vi fosse l'urgenza di approvarlo. Se l'art. 45 Cost. sancisce i fondamenti dell'istituto, il suo funzionamento è riportato nei regolamenti delle due Assemblee; precisamente nell'art. 102 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e nell'art. 24 bis del Regolamento del Senato. La procedura accelerata consente di derogare alle disposizioni contenute nel comma 3 dell'art. 42 della Costituzione, che disciplina i tempi di discussione di un disegno o di una proposta di legge nelle aule delle due Camere. In particolare, la norma richiede, in prima lettura, un periodo minimo di sei settimane tra la presentazione di un disegno o di una proposta di legge nella prima Assemblea investita e la sua discussione; segue un periodo di quattro settimane tra la trasmissione del testo legislativo alla seconda Assemblea investita dell'esame in prima lettura e la sua discussione⁸²³. Il successivo comma stabilisce che le disposizioni del comma 3 non si applicano qualora venga adottata la procedura accelerata. Al Governo è consentito adottare la procedura per l'esame di un provvedimento, prima del termine della discussione generale, davanti alla prima Camera alla quale è stato presentato il testo; in tale ipotesi il Primo Ministro, una volta conclusa in ogni Assemblea parlamentare la prima lettura del testo di legge senza che vi sia stata l'adozione del testo, ha la facoltà di convocare la Commissione mista paritetica⁸²⁴. La Commissione è composta da sette

⁸²² Maggiormente significative, ma lasciate all'intervento legislativo e alla diponibilità della maggioranza, le proposte del Comitato Ballardur (n. 61 e 62), che prevedono la stesura di una carta dei diritti dell'opposizione e l'introduzione di una quota di seggi per l'elezione dei deputati da attribuire con sistema proporzionale, al fine di assicurare la rappresentanza di minoranze politiche che abbiano raggiunto la soglia del 5% dei voti al primo turno.

⁸²³ Prima della riforma la Commissione si riuniva, in media, la settimana precedente alla seduta pubblica, costringendola a delle vere e proprie acrobazie (incluso l'inizio delle audizioni prima della ricezione ufficiale del testo legislativo). La nuova norma è coerente con l'estensione del ruolo della Commissione, prevedendo tempi sufficienti per permetterle di organizzare lo svolgimento dei propri compiti. J. GICQUEL, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6.

⁸²⁴ La Commissione mista paritetica è un'innovazione introdotta nella Costituzione del 1958, all'art. 45, al fine di superare le impasse del procedimento legislativo creato dai disaccordi tra le due Assemblee. Qualora si verifichino tali situazioni, dopo due letture infruttuose (o una se il Governo ha dichiarato l'urgenza) il Primo Ministro può convocare la Commissione, i cui membri sono di volta in volta nominati da ciascun ramo del Parlamento. La Commissione si impegna, quindi, a redigere un testo concordato ed unitario. Se non riesce nel proprio intento ovvero

deputati e sette senatori, di norma selezionati fra i componenti della Commissione che ha istruito l'esame del testo di legge; una composizione che riflette la stessa delle Assemblée, così da preservare e garantire la presenza della maggioranza a sostegno del Governo. La Commissione ha il compito di proporre un testo sulle disposizioni del disegno di legge o del progetto di legge sul quale permane un disaccordo tra le due Assemblée. Si tratta quindi di avviare una procedura di conciliazione, permettendo di accelerare il voto definitivo sul testo e evitando la prosecuzione della *navette*. La proposta conciliativa elaborata dalla Commissione mista paritetica viene sottoposta all'esame delle Assemblée per la sua approvazione. Durante questa fase non è permesso presentare emendamenti, salvo che sia lo stesso Governo ad acconsentirvi. Nel caso in cui non si pervenga ad un accordo, è affidato all'Assemblea Nazionale il compito di decidere in via definitiva⁸²⁵. Nel caso del procedimento ordinario, al Primo ministro è riconosciuta la facoltà di convocare la Commissione mista paritetica, nell'ipotesi in cui, a seguito delle due letture in ciascuna Camera, il testo non sia stato approvato. La stessa facoltà è riconosciuta ai presidenti delle Assemblée che agiscono congiuntamente, limitatamente alle proposte di legge⁸²⁶. A seguito della riforma del luglio 2008 è stata introdotta una significativa innovazione nell'adozione della procedura, riconoscendo alle due Conferenze dei presidenti delle Assemblée parlamentari di opporsi congiuntamente alla decisione del Governo di adozione della procedura accelerata; in tale ipotesi, la procedura non può essere adottata. Oltre alla norma costituzionale, l'istituto è disciplinato all'interno dei regolamenti delle due Camere. Il regolamento del Senato, all'art 24 bis, prevede due diverse discipline, distinguendo i progetti dalle proposte di legge. Nel caso dei progetti di legge, il Governo informa il Presidente del Senato della decisione di adottare la procedura accelerata, all'atto della presentazione del testo legislativo. Al contrario, qualora si tratti di una proposta di legge, il Governo informa della propria decisione di adottare la procedura in questione, al più tardi, nel momento dell'iscrizione della proposta all'ordine del giorno. L'art. 29, comma 6, del Regolamento del Senato, disciplina l'opposizione all'adozione della procedura, prevedendo che nel caso dell'opposizione della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea Nazionale, il presidente del Senato deve convocare immediatamente la Conferenza dei presidenti. Il Regolamento dell'Assemblea Nazionale prevede, all'art 102, che il Governo può decidere

se il testo da essa predisposto viene respinto da una Camera, il Governo ha la facoltà di investire della questione la sola Assemblea Nazionale, dopo un'ulteriore lettura davanti alle due Camere. Lo scopo principale della disposizione è quello di superare prolungate navette, accorciando i tempi del procedimento legislativo e razionalizzando così i lavori parlamentari.

⁸²⁵ Secondo l'art. 45 Cost. se l'accordo viene trovato il testo può essere sottoposto dal Governo alle Camere per l'approvazione: se il Senato non accetta il testo propostogli (così come anche nel caso in cui la procedura di conciliazione in CMP fallisca) è l'*Assemblée* ad avere il *dernier mot*, cioè il diritto di statuire definitivamente, approvando o rigettando. S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008, p. 15.

⁸²⁶ L'attribuzione al Governo di nuovi poteri, ampliando la sua capacità direttiva nella fase legislativa, comporta diverse implicazioni nell'ambito dei suoi rapporti con il Parlamento. Innanzitutto, l'esecutivo ha la possibilità di superare il voto della Camera tradizionalmente più conservatrice. Sul piano tecnico procedurale, l'iniziativa esclusiva del Governo, nella persona del Primo Ministro, di riunire la Commissione, è riconosciuta anche nel caso in cui la discussione verta su una proposta di origine parlamentare; ciò sottende, con tutta evidenza, la concezione che solo l'esecutivo è padrone del procedimento legislativo, persino quando questo origini e si esaurisca all'interno del Parlamento. Inoltre, la norma prevede la facoltà del Governo di bocciare gli emendamenti non condivisi. Si tratta, quindi, del riconoscimento di un'ampia discrezionalità dell'esecutivo, a discapito del Parlamento.

di dare avvio alla procedura accelerata fino alle ore 13 del giorno in cui è prevista la riunione della Conferenza dei presidenti, che precede l'apertura del dibattito in prima lettura. La procedura ha inizio mediante l'invio di una lettera al Presidente dell'Assemblea che ne dà comunicazione immediatamente alla Camera. Deve, inoltre, informare immediatamente Governo e Presidente del Senato qualora vi sia l'opposizione da parte della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, possibilità riconosciuta fino alla chiusura della discussione generale della prima Assemblea investita dell'esame del testo legislativo, in prima lettura. Come già detto, l'iniziativa è adottata concretamente, nella maggior parte dei casi, dallo stesso Primo Ministro; può, tuttavia, essere adottata dal segretario generale del Governo o, più raramente, da un semplice ministro⁸²⁷. Su testi di particolare importanza, promossi durante la campagna elettorale, può accadere che sia il Capo dello Stato a prendere l'iniziativa, anche se solo a livello politico. In origine la Costituzione aveva riservato questo strumento alle emergenze, ma successivamente l'uso della procedura è diventato la regola nell'organizzazione dei dibattiti parlamentari⁸²⁸. Dal 1988 il 31% delle leggi promulgate sono state adottate sulla base della procedura accelerata. L'utilizzo frequente è dettato da strategie politiche, considerando che il Governo vi ricorre qualora avverta la necessità di sottolineare l'importanza del voto di un testo di legge; inoltre, è necessario per controllare l'agenda politica e, soprattutto, risulta fondamentale per la riduzione dei tempi tra l'annuncio dell'adozione di una riforma e il suo voto, così da dimostrare ai cittadini l'efficacia dell'azione del Governo. Dall'analisi dello strumento, ex art 45 Cost., emerge che il potere esecutivo prevale su quello parlamentare, sfruttando la propria supremazia per ottenere l'adozione del proprio programma nel più breve tempo possibile. I Governi hanno praticato un vero abuso della procedura, ricorrendovi senza giusta causa e cioè senza una comprovata urgenza, portando ad un netto calo della qualità delle leggi⁸²⁹. Difatti, non sempre le circostanze hanno giustificato il ricorso a tale procedura, ma poiché il suo utilizzo è lasciato all'apprezzamento del Governo, lo stesso può ricorrervi senza che vi sia alcun controllo. La necessità di porre un rimedio a simili abusi ha portato ad una modifica della procedura, sulla base delle raccomandazioni del Comitato Balladur del 2008. La riforma costituzionale dello stesso anno ha mantenuto la procedura d'urgenza, elaborando una nuova formulazione e affidando alle Assemblee la facoltà di opporsi qualora il Governo avvii la procedura accelerata. Il Parlamento svolgerebbe quindi un ruolo di controllore, potendosi opporre all'uso di questo tipo di procedura qualora non vi siano casi di reale urgenza. Tuttavia, la riforma del 2008 non ha messo fine agli abusi che si sono realizzati nelle precedenti legislature. Dopo i primi diciotto mesi, successivi alla revisione costituzionale, durante i quali il tasso di impegno della procedura era passato da oltre il 65% tra marzo 2008 e marzo 2009, al 26% tra marzo 2009 e marzo 2010, il Governo ha ripreso le proprie abitudini⁸³⁰. Da ultimo, non sembra arrestarsi l'ascesa della procedura

⁸²⁷ Sono previste di diritto accelerazioni del procedimento ordinario in caso di leggi finanziarie e di leggi di finanziamento della sicurezza sociale. R. DICKMANN, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011.

⁸²⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française : Fayard, 2007.

⁸²⁹ A tal proposito, va considerato che la Costituzione non impone alcun obbligo al Governo di motivare l'adozione della procedura accelerata. Decisione del Consiglio costituzionale 2012-649 DC del 15 maggio 2012

⁸³⁰ Durante la XIV legislatura, 216 dei 449 testi adottati dal Parlamento sono stati oggetto di procedura accelerata, vale a dire un testo su due, tra cui quelli più importanti che quindi richiedevano un esame più attento.

accelerata, che, secondo la proposta del Presidente Macron, potrebbe diventare la procedura ordinaria di esame dei testi di legge, così da velocizzare il lavoro del Parlamento.

3.4. Il ricorso alle procedure legislative abbreviate: il “vote bloqué” e la procedura di esame semplificato

Voluta dai costituenti del 1958, disciplinata dall’art. 44.3 Cost., la procedura del voto bloccato non è stata modificata dalla revisione costituzionale. L’istituto consente al Governo, respingendo qualsiasi emendamento o incorporando quelli a cui aderisce, di mettere al voto solo il testo esatto voluto o accettato dal ministro. Quindi, permette che il voto sia espresso su un unico testo, così come confermato dal Governo, e non emendamento per emendamento; viene, pertanto, annullato il potere di proposta del Parlamento. L’Assemblea decide quindi solo con un singolo voto su tutto o parte del testo. Il voto bloccato può essere richiesto in qualsiasi stato del procedimento ed il momento della domanda è spesso significativo per individuare la capacità contrattuale del Governo nei confronti di un’Assemblea, di una sua componente, della Commissione mista paritetica o dell’intero Parlamento. Si tratta di una procedura che non ha come scopo quello di accelerare il dibattito, anche se, tuttavia, esso genera una dinamica nella discussione tale da realizzare lo stesso effetto. Dal 1958 il sistema è stato utilizzato principalmente nel caso della procedura di bilancio⁸³¹. Tuttavia, si è assistito ad un cambio di rotta nella tredicesima legislatura, durante la quale è stato utilizzato in venti occasioni, tra cui la riorganizzazione dei collegi elettorali e le proposte di risoluzione europee. Inoltre, vi è stata la coniugazione di tale voto, da parte del Governo, con l’ulteriore strumento del voto pubblico (*vote solennel*)⁸³² che consente, a discrezione della Conferenza dei presidenti, di rinviare il voto ad giorno differente rispetto a quello in cui vengono discussi gli articoli. Il vantaggio che si crea dalla combinazione dei due meccanismi è la garanzia per il Governo di evitare sorprese spiacevoli all’esito del voto. Fissando lo scrutinio dopo le domande al Governo e operando tagli tra gli emendamenti anche da parte dell’opposizione, vi sono maggiori possibilità che il testo venga adottato nella forma decisa⁸³³. Non vi sono limiti per l’utilizzo della procedura, il Governo può infatti avvalersi della stessa con la sola avvertenza che essa ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il esit demandé. Il maggior terreno d’azione della procedura riguarda le leggi finanziarie, per le quali lo strumento risulta necessario al fine di impedire una verifica dei rapporti tra Assemblee ed esecutivo; negli altri casi, invece, qualora sussistano determinate circostanze, può celare una disapprovazione del progetto governativo da parte della maggioranza, con conseguenti necessità di modifiche. Può essere considerato, oltre che un semplice espediente di razionalizzazione legislativa e strumento di indirizzo politico, un mezzo di

⁸³¹ Es. XI legislatura (1997-2002) si contano 20 usi, 13 riguardavano le questioni finanziarie, leggi finanziarie, leggi di finanziamento della previdenza sociale, collettivo di bilancio

⁸³² Quest’ultimo consente, a discrezione della Conferenza dei presidenti, di rinviare il voto a un altro giorno rispetto a quello in cui gli articoli sono discussi. Se il Governo si trova in difficoltà, nel caso in cui i membri della maggioranza siano insufficienti o qualora essi siano riluttanti a seguire le istruzioni stabilite dal ministro, ha un’arma efficace, per quanto temporanea: rimandare l’esame o il voto di un articolo o un emendamento. (art. 95, comma 4-5, Cost., riserva di voto). Non vi sono statistiche sul sito web dell’Assemblea ma vi sono molti esempi del suo utilizzo, soprattutto nell’esame di bozze di leggi finanziarie o sulle riforme costituzionali che attestano l’uso improprio di tale procedura.

⁸³³ J. URVOAS, *L’agonie de la Démocratie Parlementaire, Député du Finistère*, in www.tnova.fr.

controllo parlamentare. Come espresso dal Consiglio costituzionale, il voto bloccato si presenta quale potente mezzo di pressione, al fine di far adottare *un article litigeux en l'amalgamant à d'autres dispositions susceptibles de réunir facilement une majorité*, in particolar modo nell'ipotesi in cui i contrasti tra le due Assemblee siano stati risolti da una Commissione mista paritetica ma il Governo non intende accettarne le modifiche richieste. Lo scrutinio unico incide sensibilmente sulla posizione del Parlamento nell'assetto istituzionale, poiché ribadisce la supremazia dell'esecutivo, assegnandogli la direzione dell'iter legislativo e sottraendo questo ai condizionamenti del controllo effettuato nel corso del procedimento di approvazione delle leggi mediante la questione di fiducia e i meccanismi di censura.

Ulteriore procedura che permette un esame abbreviato del testo legislativo è la procedura di esame semplificato (o procedimento abbreviato), prevista nei regolamenti delle due Camere. L'Assemblea Nazionale, agli artt. 103 ss. del Regolamento, prevede la possibilità di ricorrere alla procedura per l'esame dei testi che abbiano un minor interesse politico. La richiesta spetta al Presidente dell'Assemblea Nazionale, al Governo, a un presidente di gruppo o al presidente della commissione competente per il merito, nell'ambito della Conferenza dei presidenti. L'adozione deve essere approvata da tutti i partecipanti. È prevista la possibilità del Governo, del presidente della commissione competente e del presidente di gruppo, di opporsi fino al giorno precedente la discussione. In tale ipotesi, il testo verrà esaminato secondo la procedura ordinaria. Inoltre, è prevista un'ulteriore garanzia, al fine di assicurare il rispetto del diritto di espressione dei deputati ed in particolare dell'opposizione: nell'ipotesi in cui il Governo depositi una modifica dopo la scadenza del termine per opporsi, è previsto il ritiro automatico del testo dall'ordine del giorno dell'Assemblea e il ritorno alla procedura ordinaria per la discussione successiva. La procedura di esame semplificato si articola in due fasi: una breve discussione generale, durante la quale l'intervento del relatore del progetto o della proposta di legge è limitato a due minuti mentre l'intervento di ogni rappresentante di un gruppo è limitato a cinque minuti; una discussione del testo abbreviata, articolo per articolo.

Al Senato la procedura abbreviata è riportata negli artt. 47 ter ss. del Regolamento, per l'esame di progetti o proposte di legge. L'iniziativa spetta al Presidente del Senato, al presidente della commissione competente per materia, al presidente di gruppo o al Governo, nell'ambito della Conferenza dei presidenti, a seguito della quale si procederà mediante il voto senza che vi sia alcun dibattito, o a seguito di una breve discussione del testo legislativo. Per ciò che concerne la ripartizione delle competenze tra legge e regolamento, è prevista l'eccezione di irricevibilità, che permette al Governo di conferire effettività al proprio *domaine réglementaire*, ricorrendovi prima o durante la discussione del progetto. L'importanza della norma emerge nei rapporti tra i diversi poteri, poiché affida al Governo la tutela della competenza regolamentare, definendo i mezzi a disposizione al fine di proteggere le proprie prerogative, prevedendo l'eventuale intervento del Consiglio Costituzionale. Si tratta di una procedura riconosciuta esclusivamente in capo al Governo, mentre alle Assemblee non è affidata alcuna protezione diretta contro l'esecutivo qualora questi sconfini nel campo destinato alla legislazione⁸³⁴.

⁸³⁴ Sulla base di tale preclusione il Consiglio costituzionale ha negato la possibilità ai parlamentari di adirlo per il mancato rispetto del legislatore della ripartizione delle competenze. Il Consiglio ha dichiarato non conformi le

3.5. La responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento: la mozione di censura

Tra le tecniche razionalizzatrici del processo legislativo e gli strumenti costituzionali volti ad alleggerire il controllo del Parlamento sull'operato del Governo, si colloca l'istituto previsto dall'art 49, comma 3, della Costituzione. La norma riconosce la facoltà del Governo, nella persona del Primo Ministro, di impegnare la propria responsabilità sul voto di un testo davanti l'Assemblea Nazionale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Al secondo comma, dello stesso articolo, vengono disciplinate la richiesta e l'approvazione della mozione di censura, secondo cui *seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée*⁸³⁵. Pertanto, l'adozione della mozione è soggetta all'esistenza di una maggioranza assoluta contro il Governo. Da ciò si desume l'importanza della mozione di censura quale principale strumento di controllo del Governo da parte del Parlamento. Si tratta di una prerogativa diffusamente utilizzata dalle Camere, durante la Terza e la Quarta Repubblica, al fine di rovesciare il Governo, mediante il rifiuto di dare la fiducia o di adottare un progetto fondamentale, oppure mediante la votazione di un'interpellanza. Tali fasi della storia repubblicana francese erano caratterizzate da un Parlamento diviso in più partiti e non particolarmente disciplinato; pertanto, le maggioranze poco chiare e non coerenti incoraggiavano le manovre per rovesciare i Governi. In un simile contesto, risultava necessario introdurre in Costituzione uno strumento che potesse fornire una risposta alle esigenze del Governo di avere una maggiore stabilità e, più in generale, la necessità di ripristinare l'autorità dell'esecutivo. L'istituto ha dimostrato la propria efficacia sotto la Quinta Repubblica, portando alla stabilità del Governo. Ha, infatti, affidato all'esecutivo un'arma per determinare e dirigere la politica della Nazione, in conformità con l'art. 20 della Costituzione, e ha posto fine a quelle pratiche parlamentari che aveva portato all'instabilità del Governo nelle precedenti fasi della Repubblica francese. Una simile tecnica ha innanzitutto un carattere dissuasivo, poiché utilizzare la mozione di censura in maniera non ponderata rovescia, di fronte all'opinione pubblica, il metro di valutazione della responsabilità politica; difatti, un Parlamento composto, in linea di principio, da una maggioranza che sostiene il potere esecutivo, risulta riluttante a rovesciare il Governo, anche nell'ipotesi in cui si opponga alla proposta di legge presentata, nel timore di un ritorno alle urne in un simile contesto. Inoltre, il Governo con tale strumento, riesce a superare le incertezze di una maggioranza non ampia o compatta che possa provocare un ritardo o possa pregiudicare l'adozione di un progetto di legge. Durante la Quinta Repubblica la mozione di censura è stata adottata solo una volta, il 5 ottobre 1962, in merito

disposizioni del regolamento dell'Assemblea Nazionale, che prevedevano la facoltà dei parlamentari di chiedere al Governo di sollevare l'irricevibilità. Decisione 82-143 DC del 30 luglio 1982.

⁸³⁵ Mentre il comma 3 si rivolge all'autorità legislativa e alla responsabilità ministeriale, i commi precedenti riguardano i rapporti tra Governo e Assemblea Nazionale. Secondo tali disposizioni la responsabilità governativa può essere impegnata ad iniziativa dell'esecutivo o dell'Assemblea, nel primo caso sul programma del Governo o su una dichiarazione di politica generale; nel secondo caso è prerogativa dell'Assemblea, senza alcun limite riguardante il tempo o l'oggetto della mozione; tuttavia restano validi i limiti procedurali riguardanti la maggioranza necessaria (maggioranza assoluta) oltre l'obbligo di sottoscrizione di un decimo dei deputati e del deposito 48 ore prima del voto. J. COLLIARD, *Commentaire des articles 49, 50, 51*, in *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, 2008.

all'introduzione dell'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale, su cui sussisteva il disaccordo della maggioranza parlamentare⁸³⁶. Oltre a tale episodio, nessun'altra mozione di censura ha raggiunto la maggioranza costituzionale; tuttavia, ciò non significa che lo strumento non sia stato utilizzato. L'opposizione ha, infatti, presentato numerose mozioni di censura, con il fine unico di manifestare, nel dibattito parlamentare, il proprio disaccordo con la politica seguita dal Governo e dalla sua maggioranza⁸³⁷. Pertanto, ad oggi, la mozione di censura è diventata più una modalità di interpellanza del Governo e della sua maggioranza piuttosto che un modo per i deputati di porre la questione sulla responsabilità del Governo. La mozione di censura può essere presentata dal Parlamento a seguito dell'impegno della propria responsabilità da parte del Governo; tale decisione, adottata dal Primo ministro, comporta una sospensione immediata, per ventiquattro ore, della discussione sul progetto o sul disegno di legge. Qualora, successivamente, non venga presentata alcuna mozione di censura, il progetto o proposta viene considerato adottato, senza discussione e senza alcun voto. Al contrario, nel caso in cui sia presentata una mozione di censura entro ventiquattro ore, il progetto o la proposta verrà discusso e votato alle stesse condizioni presentate dai deputati. È previsto un limite in capo ad ogni firmatario di tre mozioni, durante la sessione ordinaria, e di una mozione, durante la sessione straordinaria. Una volta presentata la mozione di censura, non può essere aggiunta o rimossa nessuna firma e l'elenco dei firmatari viene pubblicato. La presentazione di una mozione di censura apre una scadenza di quarantotto ore, durante le quali la mozione non può essere messa ai voti, al fine di favorire un processo decisionale ponderato. Inoltre, solo quelli a favore della mozione di censura prendono parte al voto, così che non si considera adottata a meno che non voti la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea. Nell'ipotesi in cui vi sia il rifiuto della mozione, vi è l'adozione del progetto o della proposta di legge. Nel caso opposto, il testo si considera respinto e il Governo rovesciato⁸³⁸. Le due particolarità dell'istituto riguardano l'estromissione del Senato dal rapporto di fiducia esecutivo-parlamento e l'assenza di un vincolo fiduciario iniziale, che il Governo non è obbligato a richiedere, mentre l'Assemblea può conferirlo o negarlo nel corso della legislatura. In conclusione, l'art 49 persegue quindi l'obiettivo di assicurare la stabilità dell'esecutivo, trovando la sua giustificazione nella necessità di assicurare la produzione

⁸³⁶ Il 5 ottobre 1962 il Governo di Georges Pompidou propose un referendum per l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, secondo la procedura di cui all'art. 11 Cost e non secondo l'art. 89. Per protestare contro questa decisione, i membri dell'Assemblea hanno presentato una mozione di censura, la maggior parte favorevole (280 su 480). Il Governo Pompidou dovette dimettersi. Il generale de Gaulle sciolse, quindi, l'Assemblea Nazionale, il 9 ottobre. Le nuove elezioni legislative portarono ad una grande vittoria gollista e fu affidata a Georges Pompidou la formazione del nuovo Governo.

⁸³⁷ Oltre 100 mozioni di censura sono state depositate dal 1958. Durante il Governo Michel Rocard (1988-1991), vennero presentate cinque mozioni. Si scende a due con Edith Cresson e poi Pierre Bérégovoy. Tra il 1993 e il 2005 Edouard Balladur, Alain Juppé e Jean-Pierre Raffarin utilizzarono lo strumento, rispettivamente, una volta il primo e due volte gli altri due. Nel 2006 Dominique de Villepin lo utilizzò per ottenere il suo controverso contratto di primo impiego (CPE), mentre Francois Fillon e Jean-Marc Ayrault non ne hanno mai fatto uso. Il suo successore, Manuel Valls, lo usò tre volte per la legge Macron, nel luglio 2015, dopo due infruttuosi moti di censura (19 febbraio e 16 giugno).

⁸³⁸ Ha suscitato aspre critiche il caso del labour act, nota come legge El Khomri (legge dell'8 agosto 2016), in cui la mozione di censura presentata ha ricevuto solo 246 voti, mentre la maggioranza richiesta era di 288. Il Governo ha scelto di utilizzare lo strumento previsto dall'art. 49, comma 3, Cost e i mezzi che consentono di esercitare pressioni sulla maggioranza al fine dell'approvazione la legge.

legislativa, che nello spirito della costituzione francese non deve riscontrare alcun ostacolo. Con la riforma costituzionale del 2008 la responsabilità del Governo può essere impegnata solo sul voto della legge finanziaria (o finanziamento della previdenza sociale) e solo su un altro disegno di legge (o proposta) nella stessa sessione parlamentare; prima della riforma, il Governo poteva utilizzare lo strumento della censura tutte le volte che lo riteneva necessario e qualunque fosse la natura del testo⁸³⁹.

3.6. I meccanismi di razionalizzazione del sistema francese come modello per l'Italia

I meccanismi istituzionali previsti nella costituzione francese possono essere visti quale possibile rimedio alle degenerazioni del sistema parlamentare italiano. Il modello istituzionale, così come delineato nella Quinta Repubblica francese, ha permesso di realizzare la duplice finalità di avere un esecutivo forte e stabile, permettendo di risolvere quella alta instabilità costituzionale che ha sempre caratterizzato il sistema francese. I vari meccanismi di razionalizzazione del sistema sono stati introdotti come correttivo alla debolezza mostrata dall'esecutivo nella Quarta Repubblica. Tuttavia, sul tema del tempo legislativo, il nostro Parlamento risulta più rapido di quello francese, con un sistema bicamerale non paritario, in cui l'Assemblée Nationale ha formalmente il potere di approvare le leggi dopo una bocciatura del Senato; potere che, però, è stato utilizzato raramente nella storia della Repubblica francese, in cui si preferisce percorrere la via del consenso, mediante le lunghe trattative nelle apposite commissioni bicamerali. Il Governo, quale maggiore protagonista del procedimento legislativo, caratteristica che accomuna i moderni stati democratici, è diventato il sorvegliante dell'attività legislativa. A partire dagli anni 70, si è arginato il monopolio dell'esecutivo nella funzione normativa; a tal riguardo, la legge ha riguadagnato spazio a scapito del regolamento, fenomeno dovuto al fatto che la via legislativa non comportava più rischi per il Governo, il quale poteva affidarsi ad istituti come voto bloccato e questione di fiducia. Il voto bloccato è un rimedio che evita la modifica di un testo legislativo, permettendo al Governo di proteggere le proprie decisioni, e che realizza un maggiore rafforzamento dell'esecutivo, garantendo una migliore padronanza dei tempi. Mediante il voto bloccato il Governo può disporre delle leggi necessarie all'attuazione del proprio indirizzo politico. L'istituto menzionato potrebbe trovare spazio nel sistema italiano, portando a dei possibili benefici. Il voto bloccato in Italia garantirebbe al Governo una maggiore certezza dei tempi di approvazione di una legge, evitando il ricorso, da parte dell'esecutivo, a forzature dei tempi di lavoro parlamentare, mediante l'adozione di decreti legge e successiva apposizione della questione di fiducia in sede di conversione. Un surrogato italiano di tale istituto lo si può ritrovare nella prassi di presentare maxi emendamenti su cui porre la questione di fiducia, con la differenza fondamentale che la procedura del voto bloccato segue delle regole chiare che trovano il proprio fondamento nella Costituzione e che non è necessariamente collegato con

⁸³⁹ X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN, M. STEFANINI, *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, Marsiglia, 2012; J. GICQUEL, *La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions*, *Politeia*, n. 15/2009, p. 396. Una riforma in tal senso ha tenuto conto del contesto rinnovato e segnato dalla maggioranza e dalle istituzioni del quinquennio. H. ALCARAZ, *L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958: antidote ou "coup de force"*, *Revista catalana de dret públic*, n. 53/2016, p. 1-12.

la messa in gioco della fiducia; in Italia, invece, si è formata la prassi in un vuoto di disciplina lasciato dall'assenza di norme costituzionali e di una normativa che ne stabilisse i limiti, assumendo quindi aspetti degenerativi. Il voto bloccato ha un duplice vantaggio: non ha valore di votazione fiduciaria, per cui il Governo non è costretto a mettere in gioco la propria responsabilità politica; è possibile utilizzarlo senza i limiti che sono connessi a tale tipo di votazione (ad esempio il termine di ventiquattro ore).

4. IL DIRITTO D'EMENDAMENTO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO FRANCESE E IL CONTROLLO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE

di *Stefano Saletti*

4.1. La natura e le fonti del diritto d'emendamento.

Il procedimento legislativo delineato dalla Costituzione Francese del 1958 attribuisce al Governo un ruolo di assoluta centralità sia sotto il profilo dell'iniziativa legislativa sia per quanto riguarda la possibilità di delegificare tramite il ricorso ai regolamenti. In questo quadro l'istituto dell'emendamento ai disegni e alle proposte di legge depositate in parlamento assume un significato molto particolare ed indubbiamente superiore a quello posseduto dal suo equivalente nell'ordinamento italiano: esso consente infatti ai singoli parlamentari di poter esercitare un controllo sull'attività legislativa tale da riaffermare il ruolo del parlamento e in grado talora di poter guidare le scelte governative o della maggioranza politica vigente. Tale diritto va peraltro considerato secondo la costante giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* quale vero e proprio corollario dello stesso diritto d'iniziativa legislativa⁸⁴⁰. In generale il diritto d'emendamento⁸⁴¹ si inquadra nello spirito del c.d. parlamentarismo razionalizzato che ha presieduto alla sua elaborazione e costituisce una delle due forme di intervento dei parlamentari all'interno del procedimento legislativo. Esso può quindi essere definito sia quale diritto/potere di sopprimere o modificare il testo proposto sia quale diritto/potere di proporre l'introduzione di nuove disposizioni⁸⁴²; in base all'art. 44 Cost., che costituisce la fonte dalla quale il diritto d'emendamento trae il proprio fondamento, quest'ultimo è condiviso tra i parlamentari ed il

⁸⁴⁰ L'espressione è stata in verità coniata da E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893, 2^e éd., 1902, n° 696, p. 843. Successivamente è stata accolta nella giurisprudenza del *Conseil*: cfr. CC, dec. n° 2000-430 e 2000-434 DC du 29 juin 2000.

⁸⁴¹ Tale diritto può essere esercitato sia in maniera individuale che in forma collettiva, essendo consentito che un emendamento possa essere firmato da più parlamentari. Si segnala in proposito il favore espresso da parte del Primo Ministro della Repubblica Francese, Édouard Philippe, alla proposta di LREM di voler rendere esclusivamente collettivo il diritto d'emendamento, attribuendolo non più a tutti i deputati e senatori, ma ai singoli gruppi parlamentari fissando un limite al numero di emendamenti da presentare proporzionale al numero dei componenti il gruppo stesso. Si veda anche *infra*, nota 317.

⁸⁴² In merito alla definizione d'emendamento quale atto volto a modificare un articolo determinato o, invece, ad introdurre una nuova disposizione (c.d. *article additionnel*) si veda in Francia B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, 1993; per il medesimo scopo in Italia si veda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008, spec. p. 61 s.

Governo (*droit partagé*)⁸⁴³, ed il suo esercizio deve avvenire nel rispetto dei limiti previsti dalla Costituzione oltre che dalla legge organica e dai regolamenti parlamentari.

La disciplina relativa al diritto di emendamento ha subito alcune modifiche a seguito della revisione costituzionale del 2008, la quale nel complesso ha tentato di restituire al Parlamento un ruolo di maggiore importanza, se non addirittura di co-decisione, tanto è vero che la percentuale di leggi definitivamente approvate di derivazione parlamentare risulta essere notevolmente incrementata nelle ultime legislature rispetto al passato, nonostante il Governo mantenga tuttora il primato per quanto riguarda il numero degli atti legislativi approvati.

Innanzitutto la riforma ha modificato l'art. 44, c. 1, Cost., prevedendo che il diritto di emendamento si esercita in aula o in commissione secondo le condizioni fissate dai regolamenti parlamentari nel quadro di una legge organica⁸⁴⁴. Nonostante la nuova formulazione dell'art. 44 Cost. avrebbe potuto determinare un cambiamento significativo rispetto al passato, dal momento che esso prevede che il diritto d'emendamento sia esercitato in aula o in commissione, di fatto si continua ad assistere ad una duplicazione del diritto d'emendamento: da un lato vi sono quindi emendamenti in commissione volti a modificare il testo depositato o trasmesso in una delle due Camere, dall'altro vi sono gli emendamenti in aula, volti a modificare il testo adottato dalla commissione a seguito del suo passaggio in aula. Peraltro gli emendamenti non adottati dalla commissione possono essere nuovamente depositati quali emendamenti in aula a condizione di essere adattati, se necessario, al testo licenziato dalla commissione. Secondo l'orientamento del *Conseil Constitutionnel* i parlamentari ricevono dalla lettera dell'art. 44, c. 1 Cost. non solo il potere di presentare un emendamento, ma anche quello di ritirarlo⁸⁴⁵.

Come anticipato, oltre all'art. 44 Cost. esistono anche altre fonti deputate a regolare l'istituto dell'emendamento: si tratta della l. org. 2009-403, incaricata di fissare i principi e i criteri generali relativi all'esercizio del diritto in esame, ed i regolamenti delle Camere (*Assemblée Nationale* e *Sénat*) ai quali spetta dettare la disciplina di dettaglio⁸⁴⁶.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 44, c. 1 Cost. l'esercizio del diritto d'emendamento è stato inquadrato nella normativa introdotta con la l. org. n. 2009-403, all'interno del Capo III⁸⁴⁷.

⁸⁴³ E' quindi possibile distinguere un diritto d'emendamento d'iniziativa parlamentare dal diritto d'emendamento del Governo. Si rileva in proposito che è soltanto dalla creazione nel 1958 della Quinta Repubblica che è stato attribuito anche al Governo il diritto d'emendamento, ciò che, secondo alcuni, ha portato ad una "rivoluzione silenziosa". Cfr. P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et «malentendus»*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 485.

⁸⁴⁴ Sembra perfettamente legittimo dedurre da tale disposizione che sia del tutto logico permettere alla commissione di adottare in via definitiva alcuni emendamenti che non saranno più riesaminati in aula.

⁸⁴⁵ Cfr. CC, déc. n° 2010-624 DC, du 20 janvier 2011, cons. 5 et 6: "Les parlementaires tirent des termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution le droit de présenter un amendement, mais aussi le droit de le retirer".

⁸⁴⁶ Merita di essere sottolineato che, nonostante non possano essere considerate fonti del diritto in senso stretto, assumono notevole importanza anche le sentenze del *Conseil Constitutionnel*, la cui giurisprudenza in materia di diritto d'emendamento costituisce da sempre un parametro dal quale non si può prescindere nell'ancorare il concreto esercizio del medesimo da parte dei rispettivi titolari.

⁸⁴⁷ *Loi organique n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. Sull'utilità dell'introduzione di una l. org. quale fonte del diritto intermedia tra Costituzione e regolamenti parlamentari si veda S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009, p. 9 – 15.

Quali principi generali, pedissequamente ripresi dai regolamenti dell'AN e del Sénat, la l. org. citata stabilisce che gli emendamenti debbano essere presentati per iscritto ed essere succintamente motivati⁸⁴⁸. Essi devono anche essere firmati da almeno uno dei loro autori e depositati presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea o presentati in commissione⁸⁴⁹. Gli emendamenti devono avere ad oggetto un solo articolo e non sono ammissibili i c.d. “*amendements orientatifs*”, ossia quegli emendamenti che indicano semplicemente un auspicio e che lasciano ai servizi parlamentari il compito di provvedere alla sua redazione in concreto.

Agli emendamenti si aggiunge la categoria dei subemendamenti ossia di quelle proposte di modificazione al testo di uno o più emendamenti già presentati, per i quali sussiste secondo il *Conseil* un vero e proprio diritto alla loro presentazione di natura incondizionata, ovvero non limitata dal tenore dell'emendamento principale⁸⁵⁰. Resta tuttavia fermo che i subemendamenti non possono riguardare che un solo articolo né contraddire il senso dell'emendamento cui si riferiscono; infine non possono a loro volta essere subemendati⁸⁵¹.

Sul piano della presentazione temporale degli emendamenti è posto un limite a quelli d'iniziativa parlamentare, i quali cessano di essere ricevibili dopo l'avvio dell'esame del testo in seduta pubblica⁸⁵², ed è attribuito ai regolamenti delle Camere il potere di determinare le condizioni alle quali può essere previsto un termine finale allo scadere del quale gli emendamenti d'iniziativa parlamentare non sono più ricevibili, non applicabile ai subemendamenti⁸⁵³, i quali possono essere sempre presentati. Dopo lo spirare di tali termini sono ammissibili solo gli emendamenti presentati dal governo o dalla commissione competente nel merito. Questi termini possono essere riaperti per i membri del Parlamento alle condizioni stabilite dai regolamenti parlamentari⁸⁵⁴.

Altra disposizione di un certo interesse è quella di cui all'art. 15 della l. org. 2009-403, a norma del quale i regolamenti delle Camere possono determinare le condizioni alle quali gli emendamenti dei parlamentari, dietro richiesta del loro proponente, o gli emendamenti presentati dalla commissione competente nel merito possono costituire l'oggetto di una

⁸⁴⁸ Art. 13, c. 1, l. org. 2009-403: “*Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.*”. Ogni emendamento indica la parte del testo nel quale s'inserisce, il suo contenuto e un riassunto che ne descriva in breve lo scopo.

⁸⁴⁹ In attuazione dell'art. 13 della l. org. 2009-403, l'art. 98, c. 2, reg. AN prevede che: “*Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission.*”; in termini pressoché identici dispone l'art. 48, c. 2 reg. Sénat.

⁸⁵⁰ Cfr. CC, déc. n° 1973 – 49 DC, du 17 mai 1973 e CC, déc. n° 1986 – 206 DC, du 3 juin 1986.

⁸⁵¹ Cfr. art. 98, c. 4, reg. AN: “*Les amendements ne peuvent porter que sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements ne peuvent contredire le sens de l'amendement; ils ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée.*”; nei medesimi termini si veda l'art. 48, c. 4 reg. Sénat.

⁸⁵² Art. 13, c. 2, l. org. 2009-403: “*Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique.*”. La l. org. stabilisce quindi che gli emendamenti d'iniziativa parlamentare siano depositati prima dell'inizio dell'esame del testo in aula.

⁸⁵³ Art. 13, c. 2, l. org. 2009-403: “*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.*”

⁸⁵⁴ Art. 13, c. 3, l. org. 2009-403: “*Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.*”

valutazione preliminare comunicata all'assemblea prima della loro discussione in aula⁸⁵⁵. In applicazione di tale previsione l'art. 98, c. 1 RAN individua i casi in cui gli emendamenti sono sottoposti ad una valutazione preliminare: 1) su richiesta del presidente della commissione o del relatore quando si tratta di un emendamento della commissione. 2) su richiesta dell'autore dell'emendamento e con l'assenso del presidente della commissione competente nel merito quando si tratta di un emendamento depositato da un deputato⁸⁵⁶. Il medesimo articolo prevede altresì che la mancata realizzazione, stampa o discussione di una valutazione preliminare su un emendamento non preclude la sua discussione in seduta pubblica⁸⁵⁷. Infine l'art. 146 – 6 RAN stabilisce che su richiesta del suo autore e se la commissione competente nel merito è d'accordo un emendamento può costituire l'oggetto di una valutazione preliminare da parte della Commissione/Comitato per la valutazione e il controllo delle politiche pubbliche⁸⁵⁸.

L'art. 17 della l. org. citata stabilisce inoltre che i regolamenti delle Camere, se prevedono una procedura che fissa dei limiti temporali per l'esame di un testo in aula, possono stabilire le condizioni alle quali gli emendamenti depositati dai parlamentari possono essere messi ai voti senza discussione⁸⁵⁹ e, quando un emendamento viene presentato dal Governo o dalla commissione dopo che è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti dei membri del Parlamento, devono contemplare un tempo di discussione supplementare, su richiesta di un presidente di gruppo, ai membri del Parlamento⁸⁶⁰.

In ogni caso i regolamenti delle Camere devono comunque garantire il diritto d'espressione di tutti i gruppi parlamentari, con particolare attenzione ai gruppi

⁸⁵⁵ Art. 15, l. org. 2009-403: *“Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.”*.

⁸⁵⁶ Art. 98-1, c. 1 e c. 2, reg. AN: *“Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable”; “1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission; 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.”*.

⁸⁵⁷ Art. 98-1, c.4, reg. AN: *“Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.”*.

⁸⁵⁸ Art. 146-6 reg. AN: *“Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1”*.

⁸⁵⁹ Art. 17, c. 1, l. org. 2009-403: *“Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.”*. Tale principio fondamentale, applicabile quando sia stato fatto ricorso al contingentamento dei tempi di discussione, consente di poter prescindere dalla discussione dei singoli emendamenti di provenienza parlamentare prima dell'espressione del voto; questo costituisce un forte disincentivo per le pratiche ostruzionistiche, inserendo elementi limitativi della fase di discussione degli emendamenti. Cfr. S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento*, cit., p. 11.

⁸⁶⁰ Art. 17, c. 2, l. org. 2009-403: *“Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.”*.

d'opposizione e di minoranza, anche qualora essi istituiscano una procedura che fissi un termine finale per l'esame del testo in aula ⁸⁶¹.

Infine l'art. 19 della l. org. n. 2009-403 dispone che i regolamenti delle Camere, se prevedono una procedura che fissa un termine finale per l'esame di un testo, possono determinare le condizioni alle quali il diritto di parola può essere conferito, al termine del voto dell'ultimo articolo di questo testo, per una durata limitata e, al di fuori di tali limiti di tempo, a ciascun parlamentare che ha fatto richiesta di una dichiarazione di voto personale ⁸⁶².

In attuazione dell'art. 44 Cost. l'art. 98, c. 1, del RAN riconosce al Governo, alle commissioni di merito, consultive ed ai deputati il diritto di presentare emendamenti alle proposte di legge depositati presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea nonché ai testi di legge licenziati dalle commissioni ⁸⁶³.

4.1.1. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite della ricevibilità finanziaria ex art. 40 Cost.

L'esercizio del diritto-potere d'emendamento è sottoposto ad alcuni limiti, la cui legittimazione deriva direttamente da altre disposizioni costituzionali, ispirati da ragioni di carattere generale ⁸⁶⁴ o più strettamente connesse all'esigenza di preservare il buon andamento del procedimento legislativo ⁸⁶⁵.

Un primo limite è quello delineato dall'art. 40 Cost., che prevede l'irricevibilità degli emendamenti che siano tali avere quale effetto quello di compromettere la sostenibilità dei conti pubblici ⁸⁶⁶. Già nel corso dei lavori preparatori della Costituzione ⁸⁶⁷ si era ritenuto

⁸⁶¹ Art. 18, l. org. 2009-403: "Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires."

⁸⁶² Art. 19, l. org. 2009-403: "Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle."

⁸⁶³ Art. 98, c. 1, reg. AN: "Le Gouvernement, les commissions saisies au fond, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée ainsi qu'aux textes adoptés par les commissions".

⁸⁶⁴ Come ad esempio quella di garantire la sostenibilità dei conti pubblici di cui all'art. 40 Cost., a norma del quale: "Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili allorché la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico". Cfr. CC, déc. n° 75-57 DC, du 23 juillet 1975, cons. 4: "L'articolo 40 Cost. apporta una limitazione per i parlamentari ai principi stabiliti agli articoli 39, c.1 e 44, c. 1 Cost. al fine d'evitare che le singole disposizioni che abbiano un impatto finanziario diretto possano essere votate senza che si sia tenuto conto delle conseguenze che potrebbero prodursi nei riguardi dello stato complessivo delle finanze pubbliche".

⁸⁶⁵ E' questo ad esempio il caso del limite di cui all'art. 45 Cost., a norma del quale: "Fatta salva l'applicazione degli articoli 40 e 41, un emendamento è ricevibile in prima lettura se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso". In questo caso l'esigenza è quella di assicurare una omogeneità sostanziale tra il testo di legge e l'emendamento, ma in altre ipotesi la ratio può essere ben diversa, come quella di garantire al Governo un potere di controllo sul testo elaborato dalla commissione mista ai sensi dell'art 45, c. 3 Cost.

⁸⁶⁶ Tale irricevibilità è definita come assoluta da CC, déc. n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 28 e CC, déc. n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 7.

⁸⁶⁷ Cfr. CC, déc. n° 77-82 DC, du 20 juillet 1977, cons. 2, e CC, déc. n° 83-164 DC, du 29 décembre 1983, cons. 42: "Il résulte, en effet, des travaux préparatoires de la Constitution que le contrôle de recevabilité des propositions et amendements d'initiative parlementaire, en application de l'article 40 de la Constitution, doit être mis en œuvre au

indispensabile che il controllo sugli emendamenti d'iniziativa parlamentare dovesse essere compiuto in maniera sistematica fin dalla sede parlamentare, non potendo essere direttamente invocata l'irricevibilità davanti al *Conseil Constitutionnel* nei confronti della legge che s'impugna ⁸⁶⁸.

L'irricevibilità opposta ex art. 40 Cost. ad una proposta di legge o ad un emendamento può essere di natura totale o parziale a seconda che la disposizione in questione sia o meno separabile dal testo complessivo. In ogni caso anche nel corso della procedura legislativa deve essere possibile constatare l'irricevibilità delle proposte di legge che siano state dichiarate erroneamente ricevibili durante il primo controllo ⁸⁶⁹. L'art. 40 Cost. non individua un organo deputato a dirimere le eccezioni di ricevibilità finanziaria e pertanto, secondo anche la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*, le Camere sono libere di designare l'autorità incaricata di assumere tali decisioni. Ciò che è però indispensabile secondo il Conseil è che ciascuna assemblea attui un controllo di ricevibilità effettivo e sistematico al momento del deposito degli emendamenti, che sia svolto anche dalla commissione competente ⁸⁷⁰.

Il giudice costituzionale ha anche precisato la portata del limite di cui all'art. 40 Cost.: esso non si applica soltanto alle spese dello Stato, ma anche a quelle di tutti gli altri enti pubblici; inoltre l'impatto delle misure proposte va giudicato in base al testo cui l'emendamento si riferisce o, se maggiormente favorevole, alla normativa esistente.

Va peraltro notato che dalla formulazione letterale dell'art. 40 Cost. emerge chiaramente che è possibile che sia presentato un emendamento che riduca le entrate pubbliche a condizione che esso provveda a garantire la relativa copertura mediante l'aumento di un'altra risorsa pubblica, mentre si esclude che essa consenta qualsiasi compensazione nel campo degli oneri pubblici. Sempre in base all'interpretazione letterale

cours des débats devant le Parlement, devant les instances propres aux assemblées. L'irrecevabilité instituée par l'article 40 ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit".

⁸⁶⁸ Cfr. CC, déc. n° 2012-654 DC, du 9 août 2012, cons. 66: "La question de la recevabilité financière d'un amendement d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40 de la Constitution. En l'espèce, l'amendement dont est issu le 3° du paragraphe I de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 2012, adopté en première lecture au Sénat, n'a pas vu sa recevabilité contestée, en application de l'article 40 de la Constitution, devant le Sénat. La question de la recevabilité de l'amendement n'ayant pas été soulevée devant le Sénat, elle ne peut être directement invoquée par les députés requérants devant le Conseil constitutionnel".

⁸⁶⁹ Cfr. CC, déc. n° 78-94 DC, du 14 juin 1978, cons. 4 et 5: "Le contrôle de recevabilité des lois au regard de l'article 40 de la Constitution doit être systématique et antérieur et l'engagement de la procédure législative. Les assemblées sont libres de désigner l'autorité chargée de statuer sur la recevabilité. Au cours de la procédure législative, il doit être possible de constater l'irrecevabilité de propositions de lois qui auraient été déclarées à tort recevables lors du premier contrôle".

⁸⁷⁰ Cfr. CC, déc. n° 2009-581 DC, du 25 juin 2009, cons. 37 et 38: "Il résulte de dispositions de l'article 40 de la Constitution du premier alinéa de l'article 42 que chaque assemblée parlementaire doit avoir mis en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond. Sont conformes à la Constitution les dispositions de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale qui prévoient : un examen systématique et préalable à leur dépôt des propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres ; un contrôle identique des amendements présentés en commission effectué par les présidents des commissions saisies, éventuellement après consultation du président ou du rapporteur général de la commission chargée des finances ; l'appréciation par le président de l'Assemblée nationale de la recevabilité financière des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée; l'opposition à tout moment des dispositions de l'article 40 de la Constitution par le Gouvernement ou par tout député aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies."

dell'art. 40 Cost. è inoltre possibile ritenere che il limite in esame si applichi solo agli emendamenti d'iniziativa parlamentare e non anche a quelli d'iniziativa governativa, i quali ne sarebbero di conseguenza sottratti.

Al fine di realizzare un controllo di ricevibilità nei termini sopra descritti i regolamenti dell'Assemblée Nationale e del Sénat prevedono entrambi una specifica procedura volta a valutare la ricevibilità degli emendamenti in commissione ed in aula ⁸⁷¹.

Il RAN prevede che gli emendamenti presentati in commissione o presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea sono irricevibili quando la loro adozione avrebbe le conseguenze previste all'art. 40 della Costituzione. Nel caso di emendamenti presentati in commissione, la loro irricevibilità è valutata dal presidente della commissione e, in caso di dubbio, dall'ufficio di presidenza della medesima. Il presidente della commissione può, se necessario, consultare il presidente o il relatore generale della commissione per le finanze,

⁸⁷¹ Poiché ciascuna assemblea può determinare liberamente le modalità del controllo di ricevibilità finanziaria esistono alcune differenze tra la procedura dell'AN e quella del Sénat, le quali si sono tuttavia attenuate nel corso degli ultimi anni. Per ragioni di spazio si riporta nel testo la procedura prevista dal RAN, mentre di seguito si provvede a delineare la procedura seguita dal Sénat. Innanzitutto va ricordato che solo nel 2007, sotto l'influenza della giurisprudenza del *Conseil*, il Sénat ha provveduto ad istituire un controllo di ricevibilità degli emendamenti preliminare al loro deposito, che viene effettuato non solo ai sensi dell'art. 40 Cost., ma anche della l. org. relativa alle leggi finanziarie (LOLF). In applicazione dell'art. 45 del Reg. Sénat, la *commission des finances* è competente a controllare la ricevibilità degli emendamenti depositati in vista dell'esame in aula o nel corso della medesima. A partire dal 1 luglio 2007, in applicazione della CC, déc. n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, questo controllo viene operato in maniera sistematica e a priori, così che gli emendamenti dichiarati irricevibili non sono distribuiti ai parlamentari. Tale innovazione ha interrotto un'antica prassi del Sénat, formalizzata all'interno della precedente versione dell'art. 45, c.1 del regolamento, secondo la quale il controllo di ricevibilità degli emendamenti spettava alla commissione finanze, ma non portava all'eliminazione degli emendamenti se non in presenza dell'invocazione espressa dell'art. 40 da parte del Governo o dei senatori. Nella decisione sopra menzionata il *Conseil* ha reso la propria interpretazione dell'art. 40 Cost., richiedendo che il controllo di ricevibilità degli emendamenti dovesse essere realizzato in maniera sistematica ed effettiva al momento del loro deposito; esso ha inoltre affermato che l'assenza di un tale meccanismo non sarebbe più stata giustificata in ragione della regola del c.d. *préalable parlementaire*.

La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto, tra le principali novità, il principio che le assemblee deliberino sia per i *projets de loi*, che per le *propositions de loi* sul testo licenziato dalla commissione competente nel merito. Questo ha comportato quale inevitabile conseguenza la realizzazione di un controllo di ricevibilità finanziaria degli emendamenti già durante l'elaborazione del testo in commissione. Attualmente il combinato disposto dell'art. 28-ter e dell'art. 45, c. 6 del regolamento del Sénat attribuisce alla commissione di merito una piena competenza per decidere sulla ricevibilità finanziaria o meno degli emendamenti depositati in vista dell'elaborazione del testo. Ogni presidente di commissione ha la facoltà, ma non l'obbligo, di chiedere, se lo ritiene opportuno, un parere scritto sulla ricevibilità di uno o più emendamenti al presidente della commissione finanze; tale facoltà è accordata al fine di evitare che possano formarsi orientamenti differenti in materia tra la commissione delle finanze e le commissioni di merito. In ogni caso il presidente della commissione di merito non è vincolato dal parere reso dal presidente della commissione finanze. Dal momento che non sussiste un obbligo di chiedere un parere al presidente della commissione finanze un emendamento dichiarato ricevibile in commissione potrà essere dichiarato irricevibile dalla commissione delle finanze al momento del nuovo deposito in aula. Nonostante l'irricevibilità finanziaria prevista dall'art. 40 Cost. abbia carattere assoluto e possa essere quindi rilevata in ogni fase del procedimento di approvazione di un emendamento, l'art. 45, c. 4 Cost. continua a prevedere che i senatori o il Governo possano sollevare in aula un'eccezione d'irricevibilità fondata sull'art. 40 Cost. o su una disposizione della LOLF. In questo caso l'irricevibilità è ammessa di diritto e senza nessun dibattito se essa è affermata dalla commissione delle finanze. Nell'ipotesi in cui la commissione non sia stata in grado di rendere immediatamente noto il suo parere sull'irricevibilità dell'emendamento, l'art. 45, c. 5 del regolamento prevede una particolare procedura per decidere se l'emendamento sia ricevibile o meno; nel caso in cui l'emendamento e l'articolo cui il primo si riferisce siano rimandati alla commissione delle finanze e questa non statuisca sulla sua ricevibilità allora l'emendamento dovrà essere considerato implicitamente irricevibile.

l'economia e il controllo del bilancio o un membro del suo ufficio designato a tal fine⁸⁷². Qualora gli emendamenti siano presentati direttamente presso l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea la loro ricevibilità è esaminata dal Presidente dell'Assemblea. Gli emendamenti dichiarati irricevibili non sono esaminati dalla commissione⁸⁷³. In caso di dubbio, il Presidente decide dopo aver consultato il presidente o il relatore generale della commissione per il controllo delle finanze, dell'economia e del bilancio o un membro del suo ufficio designato a tale scopo; in assenza di un parere, il Presidente può deferire la questione all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea⁸⁷⁴.

Il regolamento dell'AN prevede che le disposizioni di cui all'art. 40 Cost. possono essere fatte valere in qualsiasi momento dal Governo o da ciascun deputato nei confronti degli emendamenti adottati da una commissione ed integrati nel testo che servirà quale base per la discussione in seduta pubblica, nonché delle modifiche apportate dalle commissioni di merito ai testi per i quali sono competenti. Anche in questo caso l'irricevibilità è valutata dal presidente o dal relatore generale della commissione per le finanze, l'economia generale e il controllo del bilancio o da un membro del suo ufficio designato a tal fine⁸⁷⁵.

Va notato che la procedura di controllo dell'ammissibilità finanziaria organizzata dal regolamento dell'AN affida ai soli organi parlamentari il compito di decidere sulla questione della ricevibilità durante la procedura legislativa. In caso di controversia sull'ammissibilità di un emendamento, soprattutto quando è il Governo a contestare la ricevibilità affermata dall'autorità parlamentare competente, è la decisione di quest'ultima a prevalere in questa fase contrariamente a quanto previsto in materia di ricevibilità legislativa. In quest'ultima situazione l'unico rimedio concretamente esperibile è quello di adire il *Conseil Constitutionnel* ex art. 61, c. 2 Cost, previo il necessario passaggio dall'autorità parlamentare competente.

⁸⁷² Art. 89, c. 2, reg. AN: *“Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.”*

⁸⁷³ Secondo una prassi consolidata il Presidente segue quasi sempre il parere del Presidente della Commissione Finanze o, in mancanza, del relatore generale o di un membro della Commissione finanze a tale scopo designato. Al momento della loro registrazione tutti gli emendamenti contestati sono rimandati al Presidente della Commissione finanze il cui parere gioca un ruolo decisivo. Se il parere è favorevole all'irricevibilità, l'emendamento è rimandato al suo autore e non è posto in discussione.

⁸⁷⁴ Art. 89, c. 3, reg. AN: *“La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.”*

⁸⁷⁵ Art. 89, c. 4, reg. AN: *“Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet”*. Nella pratica l'opposizione è raramente formulata in questa fase dal momento che la prima verifica, compiuta al momento del deposito degli emendamenti, avrebbe dovuto eliminare automaticamente gli emendamenti inammissibili. Complessivamente alla luce dell'esame sistematico della ricevibilità degli emendamenti emerge che solo in casi eccezionali è necessario procedere ad un nuovo esame: è questo, ad esempio, il caso in cui nel corso della discussione emerge un fatto nuovo che rimetta in questione il parere di ricevibilità formulato al momento del deposito.

4.1.2. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. "lien" ex art. 45 Cost.

L'esigenza di prevedere un collegamento tra l'emendamento proposto e il testo di legge cui il primo si riferisce, soddisfatta dal regolamento dell'Assemblée Nationale sin dal 1935, è stata col tempo fatta propria anche da parte del *Conseil Constitutionnel*.

Inizialmente infatti il *Conseil* non riteneva, analogamente a quanto avviene per l'irricevibilità ex art. 40 Cost., di poter essere adito per censurare l'assenza di un legame tra l'emendamento proposto e l'oggetto della legge, in assenza di previa contestazione da parte dei ricorrenti in sede parlamentare della ricevibilità del medesimo sotto lo stesso profilo⁸⁷⁶.

Solo in un secondo momento la Corte si è soffermata sui limiti posti all'esercizio del diritto d'emendamento in quanto tale sotto il profilo del contenuto degli emendamenti medesimi. In particolare la chiusura mostrata sino a quel momento ha subito un primo ridimensionamento in occasione della dec. n° 80-117 DC⁸⁷⁷ con la quale ha riconosciuto la coerenza delle disposizioni della legge contestate rispetto alla materia che il progetto intendeva regolare.

La giurisprudenza del *Conseil* ha iniziato a mutare solo dopo essersi concentrata sulle *lois de finances*, affermando l'incostituzionalità di quelle disposizioni (i c.d. *cavaliers budgetaries*) che fossero estranee al contenuto necessario od eventuale dettato analiticamente dall'art. 1, ord. n. 59-2⁸⁷⁸. Successivamente tale controllo si è ampliato oltre le *lois de finances*, finendo per toccare ogni tipo di *cavalier législatif*⁸⁷⁹, ovvero di disposizioni che non si inserissero organicamente nel progetto di legge presentato⁸⁸⁰.

In un primo momento il *Conseil* ha comunque respinto le eccezioni d'incostituzionalità aventi ad oggetto disposizioni che non fossero del tutto prive di collegamento con il quadro normativo approntato dal disegno di legge anche in ragione dell'assenza di un catalogo predeterminato di contenuti cui fare riferimento per l'attività di controllo, a differenza di quanto avviene invece nelle *lois de finances*.

⁸⁷⁶ La CC, déc. n° 78-97 DC du 27 juillet 1978 aveva esteso alla valutazione circa il legame intercorrente tra emendamento e atto d'iniziativa la preclusione procedurale esplicitamente sancita in materia d'irricevibilità, sostenendo che davanti ad un "article additionnel" estraneo al quadro della proposta di legge presentata i deputati avrebbero dovuto chiedere all'Aula (Assemblée) di pronunciarsi sulla sua ricevibilità, prima della discussione. In assenza di tale procedura non sarebbe stato possibile adire il *Conseil* perché esercitasse il suo potere di controllo successivo di costituzionalità. Con la CC, déc. n° 79-104 DC, du 23 mai 1979, il *Conseil* ha ritenuto che "il fatto che, per la sua finalità, un emendamento non rientri nel campo di applicazione del progetto originario, anche se potrebbe aver influito sulla sua ricevibilità secondo le regole delle assemblee parlamentari, non avrebbe alcuna influenza sulla costituzionalità della procedura seguita". Cfr. anche D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/2013, p. 42.

⁸⁷⁷ Relativa all'esame dell'art. 6 della *loi sur la protection et le controle des matieres nucleaires*.

⁸⁷⁸ Poiché l'analisi del diritto d'emendamento è limitata nel presente contributo al solo procedimento legislativo ordinario, per tale ragione non si procederà all'analisi dell'esercizio di tale diritto e dei relativi limiti nell'ambito dei procedimenti legislativi speciali come quello di bilancio.

⁸⁷⁹ Traducibile in italiano come norma intrusa.

⁸⁸⁰ Il *Conseil* è competente ad accertare anche d'ufficio l'assenza dei *cavaliers législatifs*, i quali costituiscono peraltro un problema di fondamentale rilievo della qualità dei testi legislativi: il divieto delle norme intruse dovrebbe quindi migliorare tale qualità; cfr. CC, déc. n° 2004 – 501 e 502, du 5 août 2004, cons. 8 et 22; CC, déc. n° 2006 – 534 DC, du 16 mars 2006, cons. 7.

Tuttavia in un secondo momento, a partire dal 1986, la Corte ha inaugurato un orientamento giurisprudenziale, durato sino al 2001, in virtù del quale il giudizio di costituzionalità doveva essere operato mediante su un duplice livello: in primo luogo si doveva verificare l'esistenza di un legame tra il testo da emendare e il singolo emendamento e successivamente si doveva verificare il rispetto dei limiti inerenti (*limites inherentes*) al diritto medesimo quanto ad oggetto e portata, pena il disconoscimento del combinato disposto degli artt. 39, c. 1 e 44, c. 1 Cost.⁸⁸¹.

Merita di essere brevemente ricordato che questa decisione ha segnato uno dei punti più bassi della relazione tra il *Conseil Constitutionnel* e il Parlamento, tanto da provocare quasi una vera e propria crisi istituzionale con quest'ultimo⁸⁸². Tale presa di posizione venne infatti considerata dai parlamentari come suscettibile di poter pregiudicare il futuro esercizio del diritto d'emendamento soprattutto perché l'espressione impiegata dal *Conseil* conferiva al medesimo un potere quasi arbitrario di decidere quando fossero oltrepassati i limiti relativi all'esercizio di tale diritto per di più tale da sostituire il giudizio del *Conseil* a quello del Parlamento medesimo.

⁸⁸¹ Cfr. CC, déc. n° 86-221 DC, du 29 décembre 1986 e CC, déc. n° 86-225 DC, du 23 janvier 1987. Va peraltro notato che nella seconda sentenza citata (quella relativa al c.d. "*Amendement Seguin*") il *Conseil* aveva parzialmente modificato i termini del giudizio relativo ai limiti estrinseci, i quali dovevano essere definiti non più in rapporto all'oggetto e alla portata dell'emendamento, ma con riguardo alla sua ampiezza ed alla sua importanza. In ogni caso nelle successive sentenze del *Conseil* la definizione dei limiti intrinseci al potere di emendamento è stata ancorata ai parametri fissati nella dec. 86-221 DC. Cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002., p. 468 ss.

⁸⁸² Va infatti detto che il controllo esercitato dal *Conseil Constitutionnel* rispetto all'esercizio del diritto di emendamento ha risentito del rapporto a lungo tempo conflittuale esistente tra il Parlamento, da un lato, e il *Conseil Constitutionnel* dall'altro. Sin dall'inizio della Quinta Repubblica, spinto dall'esigenza di proteggere le prerogative governative, il *Conseil* ha per lungo tempo posto dei limiti al tentativo delle Camere, e in particolare del *Sénat*, di conseguire un ruolo di maggiore importanza nel procedimento legislativo, attraverso anche l'esercizio del diritto d'emendamento. A partire dalla riforma del 1974 le relazioni tra *Conseil Constitutionnel* e Parlamento hanno tuttavia iniziato un processo di normalizzazione che è proseguito lungo gli anni '80 e '90 del secolo scorso, con il primo che ha ormai riconosciuto la discrezionalità legislativa propria del secondo, esercitando il proprio controllo in maniera rispettosa delle intenzioni di quest'ultimo ed addirittura giungendo talvolta a sollecitarlo ad esercitare pienamente il proprio potere legislativo. Per un'analisi dei rapporti tra il *Conseil Constitutionnel* e il Parlamento si veda D. ALAIN, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2004, p. 37-83.

Per quanto attiene all'esercizio del diritto d'emendamento da parte del Parlamento è dal 1973-1974 che il *Conseil* ha assunto un atteggiamento nei suoi confronti sempre più favorevole. Si consideri ad esempio la déc. n° CC 73-49 DC, du 17 mai 1973, nella quale il giudice costituzionale, riconoscendo l'indissociabilità del diritto di depositare subemendamenti rispetto al generale diritto d'emendamento, ha ritenuto che i subemendamenti non possano avere quale effetto quello di contraddire il senso dell'emendamento cui si riferiscono o di sopprimere surrettiziamente quest'ultimo, nel quale caso vi sarebbe un caso di *détournement de procédure*. Sul *détournement de procédure* cfr. *infra* 4.2. Nel 1975 il *Conseil* ha affermato la propria preoccupazione di assicurare l'esercizio reale ed effettivo del diritto d'emendamento nel procedimento legislativo: cfr. CC déc. n° 75-57 DC, du 23 juillet 1975. Negli anni '80 si è preoccupato di assicurarsi che gli emendamenti non siano indebitamente dichiarati inammissibili e che la loro mancata approvazione dipenda dall'effettivo voto contrario dell'assemblea presso la quale sono stati depositati; cfr. CC, déc. n° 81-132 DC, du 16 janvier 1982. Infine, dagli anni '90 in avanti il *Conseil* si dedica sistematicamente alla più completa protezione del diritto d'emendamento dei parlamentari, difendendo le prerogative ed il ruolo del Parlamento quale luogo di dibattito, arrivando, ad esempio, a condannare la procedura del c.d. "*vote sans débat*" (cfr. CC, déc., n° 90-278 DC, du 7 novembre 1990); l'unico caso in cui il *Conseil* fa venire meno tale protezione è quello dell'uso a fini ostruzionistici del diritto d'emendamento da parte dei parlamentari, il quale viene considerato come un abuso tale da legittimare il giudice costituzionale ad affermare la costituzionalità della pratica del rigetto in blocco dell'eccessivo numero di emendamenti presentati, in quanto tesa a garantire il corretto funzionamento dell'istituzione parlamentare; cfr. CC, déc. n° 93-334 DC du 20 janvier 1994.

L'orientamento giurisprudenziale in questione è tuttavia entrato ben presto in crisi quando il *Conseil* ha ritenuto che il controllo relativo ai limiti inerenti all'oggetto e alla portata dell'emendamento non dovesse essere effettuato in astratto, ma essere invece limitato alla valutazione se l'emendamento fosse o meno collegato al progetto in discussione. Ciò che rilevava non era più quindi l'entità della modifica, ma il grado di compatibilità tra l'emendamento e il testo.

Dal 2001 in avanti il *Conseil* ha abbandonato il parametro dei "limiti inerenti"⁸⁸³ ed ha abbracciato una concezione relativamente flessibile del legame che l'emendamento deve avere con il testo da emendare, in virtù della quale era sufficiente che il primo non fosse totalmente sprovvisto di collegamento con il secondo⁸⁸⁴.

Quest'ultimo orientamento del *Conseil* è stato ulteriormente ampliato in occasione della riforma costituzionale del 2008: nel corso della discussione del progetto di legge costituzionale di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica, l'Assemblea Nazionale ha adottato un emendamento volto ad introdurre nell'art. 45 della Costituzione il principio secondo il quale ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora esso presenti un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso⁸⁸⁵.

Ne consegue che mentre in prima lettura basta un collegamento anche indiretto tra il testo e l'emendamento proposto, dalla seconda lettura in avanti deve invece esservi un rapporto diretto tra il primo ed il secondo, a garanzia del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare.

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore del nuovo art. 45 Cost. emerge chiaramente che il *Conseil Constitutionnel* ha ormai adottato la nozione di legame ivi inserita, rigettando numerosi ricorsi sulla base dell'esistenza di un collegamento seppure indiretto con il testo in esame⁸⁸⁶.

In maniera puramente ricognitiva rispetto a quanto previsto dall'art. 45, c. 1, Cost., il regolamento dell'Assemblée Nationale stabilisce che, fatta salva l'applicazione degli artt. 40 e 41 Cost., ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora presenti un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso, limitandosi ad aggiungere che l'esistenza di tale legame è valutata dal Presidente⁸⁸⁷.

⁸⁸³ Ovvero quello dell'oggetto e della portata dell'emendamento.

⁸⁸⁴ Tale orientamento ha origine in CC, déc. n° 2001-450 DC, du 19 juin 2001 ed è considerato come maggiormente rispettoso delle prerogative parlamentari: cfr. D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, cit.

⁸⁸⁵ Questa disposizione è stata oggetto di un aspro dibattito con il Senato che, in prima lettura, ha votato per la sua soppressione mentre in seconda lettura ha infine aderito ad essa con il dichiarato intento di non prolungare ulteriormente la navetta con l'Assemblée. Nel corso della seconda seduta del 9 luglio 2008 il presidente della *commission des lois* dell'Assemblée Nationale ha spiegato nella maniera seguente le ragioni a monte della presente iniziativa: "Nous voulons remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, ces dernières années, a restreint notre liberté d'amendement en première lecture".

⁸⁸⁶ La prima sentenza in cui il *Conseil* ha usato la formula del nuovo art. 45 Cost. risale a poche settimane dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2008; cfr. CC, déc. n° 2009-584 DC, du 16 juillet 2009, cons. 40 à 43; per apprezzare l'esistenza di un legame diretto od indiretto conviene ricorrere alla tecnica del gruppo d'indizi (*faisceau d'indices*) elaborata dal *Conseil Constitutionnel*, i quali consistono nel titolo, nella motivazione e nello scopo del testo.

⁸⁸⁷ Art. 98, c. 5, reg. AN: "Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. L'existence de ce lien est appréciée par le Président.". In termini pressoché identici l'art. 48, c. 3 reg. Sénat.

4.1.3 I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. "entonnoir" ex art. 45 Cost.

Il primo periodo dell'art. 45, c. 1 Cost. prevede che ogni disegno o proposta di legge è esaminata successivamente nelle due assemblee del Parlamento in vista dell'adozione di un identico testo⁸⁸⁸.

Tale disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 44 Cost., produce quale risultato che il diritto d'emendamento può di fatto essere esercitato liberamente sia in commissione che in aula solo durante la prima lettura.

A partire dalla seconda lettura inizia a trovare applicazione la c.d. *régle de l'entonnoir*, in virtù della quale dopo che un testo di legge è stato approvato in prima lettura nessun emendamento può introdurre materie od argomenti nuovi, nemmeno se l'emendamento è proposto dal Governo; in altri termini, dopo l'approvazione in prima lettura possono essere presentati dai parlamentari o dal Governo soltanto emendamenti che siano direttamente connessi, che abbiano una relazione diretta, con una disposizione già inserita nel testo approvato in prima lettura⁸⁸⁹.

Nonostante tale regola fosse da tempo prevista dagli stessi regolamenti parlamentari⁸⁹⁰ e fosse ritenuta del tutto conforme alla Costituzione, il *Conseil Constitutionnel* ha per lungo tempo accettato che i parlamentari introducessero o modificassero le disposizioni già approvate in prima lettura anche nelle letture successive. Questo orientamento ha iniziato a mutare nel 1998, quando il *Conseil* ha posto un primo ostacolo a tale prassi, proibendola a partire dalla riunione della Commissione mista paritaria (CMP)⁸⁹¹.

Nel 2006 il *Conseil* ha definitivamente fatto propria la regola dell'entonnoir, affermando espressamente che avrebbe sanzionato ogni sua violazione⁸⁹², fatte salve le specifiche eccezioni individuate dallo stesso giudice costituzionale: gli emendamenti intesi a garantire il rispetto della Costituzione⁸⁹³, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale non sono sottoposti al filtro dell'*entonnoir*⁸⁹⁴.

⁸⁸⁸ La disposizione allude al fenomeno della c.d. "navette", presente anche nell'ordinamento italiano, in base al quale il testo passa da una camera all'altra fintanto che tutte le disposizioni contenute al suo interno non siano adottate in maniera identica da entrambe. Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Parigi, 3^a edizione, 2004, p. 194.

⁸⁸⁹ La *ratio* di tale regola è evidentemente quella di garantire il buon funzionamento e la buona organizzazione dei lavori parlamentari, impedendo che possa essere rimesso in discussione ciò su cui è già stato raggiunto un accordo. Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit d'amendement: la fin des "limites inhérentes"*, in *Les Petits Affiches*, 13 juillet 2001, n. 139, p. 5.

⁸⁹⁰ Si veda ad esempio l'art. 108 reg. AN e per il *Sénat* l'art. 48, c. 5 e c. 6, introdotto a seguito della *résolution du 2 juin 2009* che ha abrogato l'art. 42, c. 10 del medesimo regolamento.

⁸⁹¹ CC, déc. n° 98-402 DC, du 25 juin 1998, cons. 2 à 4.

⁸⁹² CC, déc. n° 2005-532 DC, du 19 janvier 2006, cons. 24 à 27.

⁸⁹³ Cfr. CC, déc. n° 2011-631 DC, du 9 juin 2011, cons. 8 et 9, (loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité), in cui il *Conseil Constitutionnel* ha respinto una censura fondata sul preteso mancato rispetto della regola dell'entonnoir a seguito dell'adozione di un emendamento, successiva alla riunione della commissione mista paritaria (CMP), per correggere l'incostituzionalità di un progetto di legge.

⁸⁹⁴ Cfr. CC, déc. n° 2005-532 DC, du 19 janvier 2006: *le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau*

Va menzionato un recente caso in cui il *Conseil Constitutionnel* è stato adito al fine di pronunciarsi in base a quella che è stata definita come la regola dell'*entonnoir à rebours*⁸⁹⁵; la peculiarità di tale caso risiede nella circostanza per la quale i ricorrenti chiedevano non di censurare una disposizione adottata in violazione della regola ordinaria dell'*entonnoir*, ma di stabilire se l'eliminazione di una disposizione già approvata in maniera conforme dalle Camere disattendesse o meno la regola medesima sopra citata.

Il *Conseil Constitutionnel* ha ritenuto che la soppressione di tale disposizione fosse avvenuta secondo una procedura contraria alla Costituzione. Di solito il *Conseil* sanziona le irregolarità procedurali ai sensi dell'art. 45 Cost. censurando la disposizione che è stata emanata; in questo caso tuttavia questa soluzione non poteva essere adottata dal *Conseil* dal momento che ciò che veniva in questione era proprio la soppressione di un articolo già approvato in prima lettura.

Questa circostanza ha indotto il *Conseil* a chiarire la portata del suo controllo⁸⁹⁶. Dopo aver ricordato l'esigenza di rispettare i principi di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare, ha affermato per la prima volta che "*il Consiglio costituzionale non possiede, in base agli artt. 61 e 62 della Costituzione, il potere di ripristinare un articolo soppresso in modo irregolare durante i dibattiti parlamentari. D'altra parte, è sua responsabilità garantire che l'irregolarità accertata non abbia reso incostituzionale la procedura legislativa*". Così facendo il *Conseil Constitutionnel* si è riservato il diritto di censurare, del tutto o in parte, una legge dalla quale una disposizione fosse stata illegittimamente rimossa. In ogni caso tale censura dovrebbe implicare che l'irregolarità rinvenuta fosse tale da comportare il mancato rispetto dell'esigenza costituzionale di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare, potendo riguardare tanto solo una parte delle disposizioni approvate (ad esempio la sezione nella quale si trovava il singolo articolo) quanto l'intera legge⁸⁹⁷.

4.1.4 Gli altri limiti all'esercizio del diritto d'emendamento.

Un'altra modifica di un certo interesse operata dalla riforma costituzionale del 2008 è quella che consente anche ai Presidenti delle Camere di poter sollevare l'irricevibilità di un emendamento che violi le condizioni previste dall'art. 41 Cost.^{898 899}, volto a porre un

de la première assemblée saisie ; (...) et que "les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle".

⁸⁹⁵ Cioè dell'*entonnoir* al contrario.

⁸⁹⁶ Cfr. CC, déc. n° 2016-745 DC, du 26 janvier 2017.

⁸⁹⁷ Nel caso di specie, dopo aver osservato che "per quanto irreparabile possa essere la soppressione dell'articolo in questione, essa non ha prodotto quale effetto quello di minare le esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare", il *Conseil Constitutionnel* ha rigettato il ricorso proposto. Cfr. CC, déc. n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, cons. n° 8.

⁸⁹⁸ Se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento riguarda una materia non riservata alla legge, o è in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38, il Governo o il Presidente dell'assemblea incaricata può opporre l'irricevibilità.

⁸⁹⁹ Molto importante seppur residuale ai fini del presente contributo è l'art. 41 Cost., il quale delinea un controllo preventivo di costituzionalità esercitato dal *Conseil Constitutionnel* già durante l'iter legislativo del tutto sconosciuto all'ordinamento italiano. E' una scelta assai singolare che sia attribuito all'organo deputato a garantire il controllo di costituzionalità delle leggi il compito di dirimere quello che nei fatti è una sorta di conflitto di attribuzione

limite per così dire d'incompetenza materiale, in virtù delle quali gli emendamenti devono ricadere nel *domaine de la loi* o non essere in contrasto con una delega accordata da una delle Camere al Governo in base all'art. 38 Cost.⁹⁰⁰. L'irricevibilità in questione può essere opposta in qualsiasi momento della procedura parlamentare fino a prima della discussione in aula, mentre si esclude che possa essere presa in conto nell'esame di un testo già approvato da una delle due Camere.

Una differenza di un certo rilievo rispetto alla disciplina dell'irricevibilità finanziaria è costituita dal fatto che la competenza materiale non è soggetta ad un controllo sistematico al momento della presentazione dell'emendamento d'iniziativa parlamentare; tale controllo deve essere quindi richiesto alternativamente dal Governo o dal Presidente della Camera in cui l'emendamento è presentato.

Nel dettaglio il RAN stabilisce che l'irricevibilità ex art. 41, c. 1, Cost. può essere sollevata in qualsiasi momento da parte del Governo o del Presidente dell'Assemblea nei confronti di una proposta o di un emendamento o delle modifiche apportate mediante emendamento al testo originariamente sottoposto alla commissione⁹⁰¹.

In tale situazione, quando l'irricevibilità è sollevata dal Governo, il Presidente dell'Assemblea può, se necessario previa consultazione con il Presidente della Commissione competente per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica o un membro dell'ufficio di presidenza designato a tale scopo, ammetterne l'irricevibilità. Se l'irricevibilità viene sollevata dal Governo mentre la discussione è in corso, l'esame dell'emendamento e, se necessario, dell'articolo o del testo cui si riferisce può essere sospeso o posticipato fino a quando il Presidente dell'Assemblea non ha, alle stesse condizioni, preso una decisione⁹⁰².

Quando l'irricevibilità è sollevata dal Presidente dell'Assemblea, se necessario previa consultazione del presidente della Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica o di un membro dell'ufficio di presidenza a tale scopo designato, egli consulta il Governo. Specularmente al caso precedente, l'esame

(normativa) che insorge già nel corso stesso dell'elaborazione del testo legislativo. L'evidente particolarità di tale procedura rende facile comprendere come mai la medesima sia ormai caduta in desuetudine soprattutto in ragione della tendenza del Governo a non esercitare tale potere preferendo piuttosto percorrere la diversa via del successivo declassamento delle disposizioni legislative a disposizioni di natura regolamentare in accordo a quanto previsto dall'art. 37, c. 2 Cost. (in questo agevolato dalla giurisprudenza del *Conseil* che da tempo ha ritenuto di lasciare maggiore spazio al Governo evitando irrigidimenti consistenti nel ritenere incostituzionali norme regolamentari contenute in una legge del Parlamento). Cfr. *infra*, Cap. 5.

⁹⁰⁰ In attuazione del limite posto dall'art. 41 Cost. si vedano l'art. 93 reg. AN e l'art. 45, c. 7 e c. 8 reg. *Sénat*. Per ragioni di economia si farà riferimento nel testo alla disciplina di dettaglio posta dal reg. AN anche in considerazione del fatto che la disciplina prevista dal regolamento del *Sénat* è pressoché identica.

⁹⁰¹ Art. 93, c. 1, reg. AN: "*L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa 1, de la Constitution peut être opposée à tout moment par le Gouvernement ou par le Président de l'Assemblée à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement ou des modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie.*"

⁹⁰² Art. 93, c. 2, reg. AN: "*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée peut, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, admettre l'irrecevabilité. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement alors que la discussion est en cours, l'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait, dans les mêmes conditions, statué.*"

dell'emendamento, dell'articolo o del testo può essere sospeso o posticipato fintanto che il Governo non si sia pronunciato ⁹⁰³.

In via di mera attuazione dell'art. 41, c. 2 Cost. il regolamento dell'AN stabilisce che in caso di disaccordo tra il Governo e il Presidente dell'Assemblea la discussione è sospesa e il Presidente dell'Assemblea deferisce la questione al *Conseil Constitutionnel* ⁹⁰⁴.

Altri limiti all'esercizio del diritto d'emendamento sono quelli relativi alla natura del testo discusso: ad esempio non possono costituire l'oggetto di emendamenti le mozioni volte a sottoporre a referendum certi progetti di legge, le mozioni depositate ex art. 34, c. 1 Cost., le proposte della Conferenza dei Presidenti all'ordine del giorno, le proposte di legge volte alla ratifica dei trattati internazionali.

Possono essere considerati quali limiti, sia pure in senso lato, al libero esercizio del diritto d'emendamento anche quelli previsti dall'art. 44, c. 2 e c. 3 Cost. ⁹⁰⁵.

Infine si rilevano i limiti di cui all'art. 45, c. 3 e c. 4 Cost., afferenti rispettivamente all'esercizio del diritto d'emendamento in sede di commissione mista paritaria (CMP) ⁹⁰⁶ e in sede di ultima decisione da parte dell'Assemblée Nationale a seguito del fallimento della CMP ⁹⁰⁷ oltre che quello di cui all'art. 49, c. 3 Cost. ⁹⁰⁸.

4.1.5. La disciplina parlamentare del diritto d'emendamento.

⁹⁰³ Art. 93, c. 3, reg. AN: "*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, il consulte le Gouvernement. L'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Gouvernement se soit prononcé.*"

⁹⁰⁴ Art. 93, c. 4, reg. AN: "*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, la discussion est suspendue et le Président de l'Assemblée saisit le Conseil constitutionnel.*"

⁹⁰⁵ Le disposizioni citate conferiscono al Governo un ruolo di supervisore sull'esercizio del diritto d'emendamento da parte dei parlamentari ad evidenti fini anti-ostruzionistici, dal momento che essi prevedono, rispettivamente, che "dopo l'apertura del dibattito, il Governo può opporsi all'esame degli emendamenti che non siano stati precedentemente sottoposti alla commissione" (art. 44, c. 2 Cost.) e che "Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo" (art. 44, c. 3 Cost.). La ratio della prima delle due previsioni è quella di garantire che ciascun emendamento in aula sia stato esaminato dalla commissione investita del merito prima dell'inizio della discussione generale; essa è tuttavia scarsamente utilizzata dal momento che l'ipotesi di un emendamento non sottoposto alla commissione è relativamente rara. Per quanto riguarda la seconda, al fine di evidenziarne l'importanza, è sufficiente ricordare come essa sia emblematicamente soprannominata l'irricevibilità della *guillotine sèche*.

⁹⁰⁶ In base all'art. 45, c. 3 Cost. il testo elaborato dalla commissione mista può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle due assemblee, ma non sono ammessi emendamenti, se non dietro assenso del Governo.

⁹⁰⁷ In base all'art. 45, c. 4 Cost se la commissione mista non raggiunge l'accordo su un testo comune o se il testo non è adottato alle condizioni previste dal comma precedente, il Governo può, dopo una nuova lettura da parte dell'Assemblea nazionale e del Senato, richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva. In tal caso, l'Assemblea nazionale può riprendere il testo elaborato dalla commissione mista, ovvero l'ultimo testo da essa votato, eventualmente come modificato da uno o più emendamenti adottati dal Senato.

⁹⁰⁸ In questo caso l'irricevibilità è formulata in maniera implicita, ma evidente, per tutti gli emendamenti proposti quando il Primo ministro, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge. Il progetto è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia, presentata nel termine di ventiquattro ore, venga votata alle condizioni previste dal comma precedente. Questa misura ha tuttavia un'applicazione limitata sia per l'oggetto, dal momento che può riferirsi solo ad un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale, sia sul piano temporale, poiché il Primo ministro può ricorrere a tale procedura per un altro disegno o per una proposta di legge a sessione.

I regolamenti parlamentari offrono una disciplina tutto sommato omogenea in merito all'esercizio del diritto d'emendamento, che si ritiene utile riportare brevemente ⁹⁰⁹.

Per quanto attiene alla presentazione degli emendamenti in commissione il regolamento dell'Assemblée Nationale, in attuazione dell'art. 44 Cost., prevede che ogni deputato può presentare un emendamento in commissione, sia che ne sia membro o meno e per tale ragione alle sedute delle commissioni possono partecipare sia i rispettivi membri che il proponente di un emendamento ⁹¹⁰.

Sul piano temporale, salvo decisione contraria della Conferenza dei Presidenti, gli emendamenti dei deputati devono essere presentati entro le ore 17 del terzo giorno lavorativo precedente quello d'inizio della discussione del testo ⁹¹¹; questo termine è identico sia per il deposito degli emendamenti in commissione che per il deposito degli emendamenti in aula e costituisce un limite all'esercizio del diritto di emendamento legato all'esigenza di garantire la corretta organizzazione del dibattito parlamentare ^{912 913}. Gli emendamenti sono depositati presso la commissione di merito e quelli in aula presso la *Direction de la Séance*, la quale provvede a raggrupparli, numerarli e ad armonizzarne la relativa presentazione ⁹¹⁴.

Dopo lo spirare di tale termine sono ricevibili solo gli emendamenti depositati dal Governo o dalla commissione competente. Quando il Governo o la commissione

⁹⁰⁹ Per ragioni di economia si farà riferimento principalmente alle disposizioni del regolamento dell'AN e solo in alcuni casi a quella del *Sénat*; cfr. anche Cap. 2.

⁹¹⁰ Art. 86, c. 6 reg. AN: "*Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit.*"

⁹¹¹ Art. 99, c. 1, reg. AN: "*Sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures*". Le disposizioni di questo comma sono state dichiarate conformi a Costituzione dal *Conseil Constitutionnel* a condizione che "la facoltà riconosciuta alla conferenza dei presidenti di fissare un diverso termine finale per il deposito degli emendamenti deve permettere di garantire il carattere effettivo dell'esercizio del diritto d'emendamento attribuito ai parlamentari dall'art. 44 Cost.; spetterà alla conferenza il compito di conciliare tale esigenza con quelle di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare; queste disposizioni non impediscono in nessun caso la possibilità di depositare ulteriori sub-emendamenti. Cfr. CC, déc. 2009-581 DC, du 25 juin 2009 con la quale il *Conseil* ha esteso in generale all'intero dibattito parlamentare l'obbligo di rispettare i principi di chiarezza e sincerità, oltre cioè il suo originario scopo di costituire un freno al deposito tardivo degli emendamenti e al loro impiego per fini ostruzionistici. Per un'analisi dei concetti di *clarté* e *sincérité* del dibattito parlamentare quale strumento per fronteggiare l'ostruzionismo parlamentare si veda C. GEYNET. *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Politeia - *Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel, 2014, p. 6 – 10.

⁹¹² A titolo d'esempio se un testo deve essere esaminato in commissione od in aula il mercoledì, il termine per il deposito degli emendamenti scade il sabato precedente.

⁹¹³ Art. 86, c. 5 règ. AN: "*Tout député peut présenter un amendement en commission, qu'il soit ou non membre de celle-ci. Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis doivent être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission. La recevabilité des amendements des députés est appréciée dans les conditions prévues par le chapitre III de la présente partie.*"

⁹¹⁴ Per facilitare il deposito degli emendamenti si può procedere oggi in via informatica mediante le applicazioni Ameli-commission ed Ameli (acronimo di "*Amendement en ligne*"), a seconda che l'emendamento sia presentato in commissione od in aula.

competente fa uso di tale facoltà, questo termine non è più applicabile agli emendamenti dei deputati che ricadono sull'articolo che si propone di modificare o che contrasti con l'emendamento depositato quando costituisca un articolo aggiuntivo ⁹¹⁵. Peraltro tale termine finale non è applicabile ai sub-emendamenti ⁹¹⁶.

In caso d'irricevibilità di una proposta di legge o di un emendamento, il deputato che ne è l'autore può richiedere una motivazione per iscritto della medesima ⁹¹⁷.

In generale gli interventi delle commissioni e dei deputati su nuovi articoli proposti dal Governo o dalle commissioni, a titolo di emendamenti, non possono eccedere i due minuti, fatte salve le disposizioni dell'articolo 54, c. 5 ⁹¹⁸. Per ciascun articolo, gli emendamenti sono posti in discussione e votati uno dopo l'altro secondo le condizioni stabilite all'art. 100 del RAN. Ciascun articolo è quindi posto in votazione separatamente ⁹¹⁹.

Gli emendamenti sono comunicati dalla Presidenza alla commissione competente nel merito, stampati e distribuiti; tuttavia la mancata stampa e distribuzione di un emendamento non può mai essere d'ostacolo alla sua discussione in seduta pubblica ⁹²⁰.

Gli emendamenti sono esaminati dopo la discussione del testo al quale si riferiscono e sono messi ai voti prima del voto su questo testo e, in linea di principio, prima della questione principale ⁹²¹. In ogni caso il Presidente pone in discussione solo gli emendamenti depositati presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea ⁹²².

Entrambi i regolamenti fissano alcuni criteri per stabilire l'ordine nel quale devono essere discussi gli emendamenti, i quali hanno non poca importanza se si considera che l'adozione di un emendamento ha quale conseguenza quella di cassare tutti gli altri emendamenti che propongono soluzioni diverse o addirittura concorrenti.

⁹¹⁵ Art. 99, c. 2, reg. AN: *“Après l’expiration du délai de dépôt prévu à l’alinéa précédent, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n’est plus opposable aux amendements des députés portant sur l’article qu’il est proposé d’amender ou venant en concurrence avec l’amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel.”*

⁹¹⁶ Art. 99, c. 3, reg. AN: *“Le délai prévu au présent article n’est pas applicable aux sous-amendements.”*

⁹¹⁷ Art. 89, c. 6, reg. AN: *“En cas d’irrecevabilité d’une proposition de loi ou d’un amendement, le député qui en est l’auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité”*

⁹¹⁸ Art. 95, c. 2, reg. AN: *“Les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d’amendements, ne peuvent excéder deux minutes, sous réserve des dispositions de l’article 54, alinéa 5”*

⁹¹⁹ Art. 95, c. 3, reg. AN: *“Sur chaque article, les amendements sont mis successivement en discussion et aux voix dans les conditions fixées par l’article 100. Chaque article est ensuite mis aux voix séparément”*.

⁹²⁰ Art. 98, c. 3, reg. AN: *“Les amendements doivent être sommairement motivés ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d’impression et de distribution d’un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique..* Nella pratica gli emendamenti e i subemendamenti sono pubblicati anche sui siti dell'AN e del Sénat. Sia in commissione che in aula essi sono raggruppati e classificati in base all'ordine di esame. Ogni emendamento porta il nome del suo autore. In aula si distinguono gli emendamenti a seconda che provengano dal Governo, dalle commissioni di merito o consultive, dai parlamentari.

⁹²¹ Art. 100, c. 1, reg. AN: *“Les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte et, d’une manière générale, avant la question principale.”*

⁹²² Art. 100, c. 2, reg. AN: *“Le Président ne met en discussion que les amendements déposés sur le bureau de l’Assemblée.”*

L'ordine di discussione degli emendamenti si impronta a principi di economia procedurale, avanzando dal generale al particolare⁹²³ e dal più lontano al più vicino al testo da emendare⁹²⁴. Gli emendamenti presentati dal Governo o dalla commissione competente nel merito hanno la precedenza nella discussione rispetto agli emendamenti di tenore identico presentati dai deputati. In questo caso, la parola è data a tutti gli autori degli emendamenti e si procede ad un solo voto sul loro insieme⁹²⁵.

Quando più emendamenti, che si escludono l'un l'altro, si trovano in concorrenza, il Presidente può sottoporli ad una discussione congiunta nella quale gli autori ricevono uno dopo l'altro la parola prima della votazione, ugualmente successiva, dei loro emendamenti⁹²⁶.

La discussione consiste di norma negli interventi del proponente, del rapporteur o del Presidente della commissione di merito, del rapporteur o del Presidente della Commissione che ha esaminato il testo per il parere, del rappresentante del Governo ed eventualmente, alla fine, di un oratore d'opinione contraria. Al termine dell'esame e della votazione degli emendamenti si vota l'articolo come modificato.

Al Sénat gli interventi per ciascun emendamento sono limitati per numero e durata; possono intervenire: uno dei firmatari dell'emendamento (3 minuti); il relatore della commissione per esprimere il parere di quest'ultima (senza limiti di tempo); il rappresentante del Governo per esprimerne il parere (anch'egli senza limiti). A differenza dell'AN, il Sénat autorizza le dichiarazioni di voto senza limiti di numero e per una durata di 5 minuti per ciascun oratore, salva l'ipotesi in cui venga deciso di chiudere la discussione.

Salvo il caso delle modifiche tramite emendamento di cui all'art. 95, c. 2, non può essere sentito, per ciascun emendamento, oltre ad uno degli autori, che il governo, il presidente o il relatore della commissione competente, il presidente o il relatore della commissione consultiva e un oratore del parere contrario. Fatte salve le disposizioni dell'art. 54, c. 5 gli interventi sugli emendamenti, diversi da quelli del Governo, non possono eccedere i due minuti⁹²⁷.

Se la Conferenza dei Presidenti decide di stabilire un termine di durata massima per l'esame del testo (*Temps législatif programmé*) gli interventi nella discussione generale sugli articoli e sugli emendamenti non sono soggetti a limiti fino a quando il tempo

⁹²³ Ad esempio gli emendamenti che propongono la soppressione di un articolo sono discussi prima di quelli che sono tesi all'eliminazione di un comma.

⁹²⁴ Art. 100, c. 4, reg. AN: "*Lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements sont mis en discussion dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.*"

⁹²⁵ Art. 100, c. 5, reg. AN: "*Les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur les amendements des députés ayant un objet identique. Dans ce cas, la parole est donnée à tous les auteurs d'amendements et il est procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.*"

⁹²⁶ Art. 100, c. 6, reg. AN: "*Lorsque plusieurs amendements, exclusifs l'un de l'autre, sont en concurrence, le Président peut les soumettre à une discussion commune dans laquelle les auteurs obtiennent successivement la parole avant la mise aux voix, également successive, de leurs amendements.*"

⁹²⁷ Art. 100, c. 7, reg. AN: "*Hormis le cas des amendements visés à l'article 95, alinéa 2, ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire. Sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5, les interventions sur les amendements, autres que celles du Gouvernement, ne peuvent excéder deux minutes.*"

assegnato al gruppo politico/parlamentare al quale appartiene l'oratore non sia esaurito. Quando il tempo a disposizione finisce non è più consentito esprimersi e gli emendamenti sono messi al voto senza ulteriori dibattiti.

4.2 Il rapporto tra il diritto di emendamento e l'iniziativa legislativa: il tema del *détournement de procedure*.

Come si è anticipato, il *Conseil Constitutionnel* ha da sempre considerato il diritto d'emendamento un vero e proprio corollario dell'iniziativa legislativa⁹²⁸.

In considerazione del fatto che la spiccata egemonia del Governo in materia di iniziativa legislativa induce i parlamentari a riappropriarsi di parte del potere decisionale attraverso l'istituto dell'emendamento, alla protezione delle facoltà riconosciute ai parlamentari il *Conseil* non poteva non associare quella da accordare al Governo, pur essendo necessario in tale ottica individuare i limiti entro i quali l'esercizio del potere d'emendamento potesse ritenersi conforme al dettato e allo spirito della Costituzione al fine di evitare possibili abusi da parte di un soggetto già titolare di forti poteri in seno al procedimento legislativo⁹²⁹.

Il *Conseil Constitutionnel* ha quindi ritenuto opportuno distinguere il potere d'emendamento da quello di iniziativa al fine di stabilire ed eventualmente sanzionare eventuali usi del primo quando si poteva legittimamente impiegare soltanto il secondo. In via di prima approssimazione si può ritenere possibile la seguente distinzione: l'atto di iniziativa fissa la materia del legiferare mentre l'emendamento strutturalmente s'innesta su una proposta di legge che è già stata presentata ad una delle Camere per l'esame (*il ne peut se produire qu'à l'occasion d'une affaire dont la Chambre est déjà saisie*). L'iniziativa legislativa si può quindi definire come il potere di portare avanti una nuova istanza, di presentare una nuova questione (*le pouvoir de faire naître une question nouvelle*)⁹³⁰.

La differenza tra emendamento ed atto di iniziativa è molto labile ed è tale caratteristica ciò su cui ora si ritiene opportuno soffermarsi, anche in considerazione del fatto che esso suggerisce di inserire la tematica dell'illegittimità dell'emendamento nell'ambito del controllo sullo sviamento od abuso di procedura (*détournement de procedure*) in senso costituzionalistico⁹³¹.

L'opinione prevalente è che lo sviamento di procedura in senso costituzionalistico si differenzi da quello elaborato nel campo del diritto amministrativo⁹³². Nel primo ambito si può ritenere che esso sia definibile come un vizio del procedimento legislativo con il quale un soggetto, consapevolmente, esercita una propria attribuzione secondo modalità tali da dare luogo ad una difformità rispetto al parametro di riferimento che non è immediatamente percepibile, ma si apprezza soltanto in una prospettiva più generale, alla luce della lesione

⁹²⁸ Cfr. nota 1.

⁹²⁹ P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 458 ss.

⁹³⁰ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893; rééd. 1989, Loysel, cf. n° 685 et n° 696, p. 845.

⁹³¹ Per un'analisi del tema dello sviamento di procedura in ambito costituzionalistico si rimanda più nel dettaglio a P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 88 e ss.

⁹³² Per un'analisi sia dell'eccesso di potere in senso costituzionalistico che dell'eccesso di potere amministrativo si veda G. VEDEL, [*Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif \(I\)*](#), in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n. 1/1996 e G. VEDEL, [*Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif \(II\)*](#), in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 2/1997.

prodotta sugli altri attori della dialettica procedimentale ⁹³³. Essenzialmente lo stesso controllo di costituzionalità delle leggi può essere quindi visto come un controllo dell'eccesso di potere legislativo ⁹³⁴.

Nel diritto costituzionale si impone quindi all'interprete una valutazione comprensiva del parametro e dell'atto oggetto di giudizio visto, da un lato, sotto l'ottica che esso ha assunto (l'oggetto del giudizio propriamente inteso) e, dall'altro, sotto quella del contenuto che esso dovrebbe in astratto avere.

In linea di principio lo sviamento di procedura va quindi apprezzato con riferimento a tre parametri: 1) discrezionalità fattuale; 2) consapevolezza; 3) lesione di altrui interessi).

Per quanto attiene all'elemento della discrezionalità non si può negare che chi abbia intenzione di introdurre una nuova disposizione all'interno dell'ordinamento giuridico, sia esso un parlamentare o il Governo, è libero di poterlo fare sia tramite la presentazione di un atto d'iniziativa sia mediante l'esercizio del proprio diritto d'emendamento in relazione ad un altro testo in discussione. Una volta individuati i limiti che caratterizzano l'emendamento, lo sviamento di procedura si dovrà quindi ritenere sussistente qualora i limiti contenutistici o temporali inerenti all'esercizio del relativo diritto siano superati dovendosi procedere piuttosto alla presentazione di un autonomo atto d'iniziativa.

Sul piano della consapevolezza e della lesione di altrui interessi, i vantaggi che si possono ottenere dalla proposizione di un emendamento che in realtà nasconde un atto d'iniziativa sono innanzitutto quelli relativi all'elusione delle formalità che la semplificazione procedurale consente. Ad esempio l'emendamento non presuppone per la sua discussione l'iscrizione all'ordine del giorno, il quale rappresenta a sua volta lo strumento principale attraverso il quale scegliere quali proposte di legge portare avanti o meno; anche il Governo può trarre considerevoli vantaggi dalla mancata applicazione del procedimento di iniziativa e questo non tanto sotto il profilo dell'iscrizione all'ordine del giorno, rispetto al quale l'esecutivo vanta ampi poteri decisionali, quanto semmai sotto il profilo dell'esclusione del parere del *Conseil d'Etat* e della mancata deliberazione in Consiglio dei Ministri con la conseguenza di sottrarre al parere del Presidente della Repubblica la possibilità di esprimere la propria opinione sul testo proposto.

La Giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* ha quindi individuato criteri concreti ai quali rifarsi per verificare il rispetto della distinzione tra emendamento ed atto d'iniziativa.

E' dal 1975 in avanti che il *Conseil Constitutionnel*, in virtù dell'art. 61 Cost., ammette di essere titolare del potere di verificare se la legge è stata adottata nel rispetto delle regole di rango costituzionale inerenti la procedura legislativa ⁹³⁵.

Per quanto riguarda le norme che il *Conseil* deve prendere in considerazione nell'assumere la decisione occorre tenere presente che non è la mera violazione delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari che è sanzionata; infatti il mancato rispetto da parte delle Camere dei propri regolamenti non è censurato a meno che essa non coincida con una mancata osservanza della Costituzione ⁹³⁶. D'altronde dal 1978 il *Conseil*

⁹³³ Cfr. P. Passaglia, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 91

⁹³⁴ G. VEDEL, *Reflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges R. Chapus*, Montchrestien, Parigi, 1992, p. 649.

⁹³⁵ CC, déc. n° 75-57 DC, du 23 juillet 1975.

⁹³⁶ G. VEDEL, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/1996, p. 57 et s. et n. 2/1997, p. 77.

ha costantemente affermato che le disposizioni dei regolamenti parlamentari non hanno, di per sé, rango costituzionale⁹³⁷.

Il *Conseil Constitutionnel* ha ormai da tempo fatto propria la teoria delle formalità sostanziali applicata ai giudizi di costituzionalità⁹³⁸; solo la violazione di una formalità sostanziale, ovvero di quella formalità che ha un'influenza reale sull'assunzione delle decisioni e il cui mancato rispetto priva coloro a favore dei quali essa è prevista delle garanzie alle quali hanno diritto, è suscettibile di essere sanzionata dal giudice costituzionale⁹³⁹. Pertanto quando la regola procedimentale non costituisca una formalità sostanziale, la sua violazione non può dare luogo all'incostituzionalità della legge⁹⁴⁰.

Nonostante i pretesi abusi di procedura sollevati davanti al *Conseil Constitutionnel* possano riferirsi ai comportamenti più vari non si può fare a meno di sottolineare come circa la metà delle censure riguardi l'esercizio del diritto d'emendamento⁹⁴¹. Dall'esame delle decisioni del *Conseil* aventi ad oggetto censure per *détournement de procédure* si rileva che il giudice costituzionale non ha mai ritenuto che si fosse verificato un tale abuso di procedura e, pertanto, non ha mai sanzionato il relativo comportamento dichiarando l'incostituzionalità, anche solo parziale, di una delle leggi impugnate per tale motivo⁹⁴².

Il *Conseil* ha quindi sempre ritenuto che il preteso abuso di procedura costituisca un mero vizio procedurale o addirittura il normale esercizio di una prerogativa riconosciuta ed attribuita dalla Costituzione⁹⁴³, sebbene non sia da escludere che alcune forme

⁹³⁷ CC, déc. n° 78-97 DC, du 27 juillet 1978. Si veda anche CC, déc. n° 2008-564 DC, du 19 juin 2008. Si noti che oltre alla Costituzione anche le leggi organiche alle quali fa espresso rinvio la Costituzione possono essere impiegate quale parametro di costituzionalità (il c.d. *bloc de constitutionnalité*) così come tutte le altre fonti legislative necessarie per garantire il funzionamento delle istituzioni.

⁹³⁸ Il *Conseil Constitutionnel* ha iniziato ad utilizzare esplicitamente tale teoria a partire dal 1994; cfr. CC, déc. n° 93-329 DC, du 13 janvier 1994 e CC, déc. n° 93-334 DC du 20 janvier 1994.

⁹³⁹ Costituiscono esempi di irregolarità formali di natura non sostanziale il ritardo di quattro giorni nella trasmissione ai parlamentari dei documenti allegati al disegno di legge finanziaria o la mancata stampa e distribuzione di un emendamento. Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009, p. 459.

⁹⁴⁰ Emerge quindi come il *Conseil Constitutionnel* applichi volontariamente il principio secondo il quale "ciò che la Costituzione non proibisce è permesso". Cfr. P. TERNEYRE, *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Revue de droit public*, 1985, p. 747-748. Si può aggiungere che la giurisprudenza costituzionale ha considerato tale da non integrare un vizio di procedura il deposito di una moltitudine di emendamenti o il cumulo di procedure, tutte ipotesi che non sono vietate dal testo costituzionale.

⁹⁴¹ Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement de procédure*, cit., p. 463.

⁹⁴² L'unica pronuncia in cui il *Conseil* ha espressamente fatto riferimento al concetto di *détournement de procédure* nel corpo della decisione è CC, déc. n° 93-320 DC, du 21 juin 1993.

⁹⁴³ E' questo ad esempio il caso del ricorso all'art. 38 Cost., a norma del quale "Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare tramite ordinanza, entro un termine stabilito, delle misure che sono normalmente riservate alla legge." o della prassi di conferire, quale estrinsecazione del potere d'iniziativa legislativa, un titolo molto vago al progetto di legge presentato alle Camere ("varie disposizioni economiche" o "varie misure sociali" per esempio). Infine anche il cumulo delle procedure non rientra nella categoria degli abusi della procedura legislativa, dal momento che "il fatto che diverse procedure siano state utilizzate cumulativamente, senza essere contrarie alla Costituzione, per accelerare l'esame della legge non è di per sé tale da rendere incostituzionale l'intero complesso della procedura legislativa". Cfr. CC, déc. n° 95-370 DC, du 30 décembre 1995 et CC, déc. n° 2006-535 DC, du 30 mars 2006.

particolarmente forti di utilizzo di una prerogativa costituzionale potrebbero costituire un abuso o una *dénaturation* di un diritto ⁹⁴⁴.

Non tutti i vizi procedurali nell'approvazione di un testo di legge costituiscono infatti uno sviamento di procedura. L'inclusione nel testo di *cavaliers législatifs* "ordinari" costituisce ad esempio una semplice violazione procedurale e non uno sviamento di procedura. L'obiettivo della manovra è solitamente un risparmio di tempo: evita di mettere in moto tutta la macchina legislativa il che implica, per quanto riguarda in particolare i *projets des lois*, la consultazione del Consiglio di Stato ⁹⁴⁵.

Nonostante sia impossibile indicare tutti i tipi di *détournement de procédure* che possono essere commessi durante il procedimento legislativo va considerato come l'esercizio del diritto di emendamento può fornire diverse possibili ipotesi in tal senso.

Ad esempio potrebbero essere adottate nuove disposizioni dopo la riunione della CMP senza che queste siano state esaminate nelle letture precedenti la riunione stessa e senza essere soggette alla procedura di conciliazione prevista dall'art. 45 Cost. In un tale caso sarebbe chiaramente violata la regola c.d. dell'*entonnoir* (la quale, come si è visto, si applica anche in sede di CMP ⁹⁴⁶) e il vizio di procedura che il *Conseil Constitutionnel* qui sanzionerebbe potrebbe essere qualificato benissimo come uno sviamento di procedura qualora dalle circostanze emergesse l'intenzionalità di tale agire ⁹⁴⁷.

Un altro possibile caso sviamento di procedura, peraltro già affrontato dal *Conseil Constitutionnel* ⁹⁴⁸, può coincidere con il deposito di un subemendamento che contraddica l'emendamento a cui si applica ⁹⁴⁹, soprattutto nell'ipotesi in cui ad esso si combini l'uso del *vote bloqué* al fine di consentire al Governo di non affrontare direttamente un emendamento, obbligando l'autore di quest'ultimo a ritirarlo o a votare contro di esso. In entrambi i casi, l'emendamento indesiderato da parte del governo non viene discusso, ciò che era lo scopo della manovra. In questo caso, la procedura che avrebbe dovuto essere utilizzata è quella dell'adozione formale di un emendamento di soppressione dell'emendamento presentato ⁹⁵⁰.

In conclusione, nonostante possa essere auspicabile che in futuro il *Conseil* qualifichi e sanzioni di conseguenza gli eventuali casi maggiormente scandalosi di *détournement de*

⁹⁴⁴ Cfr. CC, déc. n° 95-370 DC, du 30 décembre 1995. Sulle nozioni d'*abus de droit* e di *dénaturation d'un droit* e sulle differenze tra esse e la nozione di *détournement de procédure* si veda O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *La notion de détournement de procédure en droit administratif*, in *Droit administratif Études*, n. 2/2006, p. 13.

⁹⁴⁵ Nel senso per cui l'inserimento di un *cavalier législatif* corrisponde a un semplice vizio di procedura cfr. CC, déc. n° 86-225 DC, du 24 décembre 1986.

⁹⁴⁶ Cfr. *supra* p. 64.

⁹⁴⁷ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit., p. 471.

⁹⁴⁸ Cfr. CC, déc. n° 73-49 DC, du 17 mai 1973. Attraverso questa pronuncia, volta ad esprimersi su una risoluzione che modificava diverse disposizioni del regolamento del *Sénat*, il *Conseil* ha dichiarato compatibile con la Costituzione la disposizione che stabiliva un'irricevibilità specifica per i subemendamenti che hanno l'effetto di contraddire il senso degli emendamenti a cui si applicano, rilevando che "il deposito di un tale tipo di subemendamento equivale davvero ad una presa di posizione sfavorevole nei confronti dell'emendamento cui si riferisce (...) e che, pertanto, non può essere qualificata come una vera e propria modalità di esercizio del diritto di emendamento riconosciuto dall'articolo 44, c. 1 della Costituzione ai membri del parlamento e del governo, diritto che consiste nel potere di proporre una modifica e non, mediante un uso improprio della procedura, l'annullamento di un testo (di legge) sottoposto alla discussione di una assemblea".

⁹⁴⁹ Ipotesi peraltro tuttora espressamente sanzionata dai regolamenti parlamentari. Cfr. art. 48, c. 4 reg. *Sénat*.

⁹⁵⁰ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit, p. 471.

*procedure*⁹⁵¹ è tuttavia vero che esistono sufficienti motivi per credere che il giudice costituzionale non giungerà molto presto ad assumere una tale decisione⁹⁵².

4.3 Il rapporto tra diritto di emendamento e il ricorso all'istituto del *vote bloqué*.

Il diritto d'emendamento va analizzato anche in relazione agli altri istituti che caratterizzano il procedimento legislativo ordinario nell'ordinamento francese. In particolare va preso in considerazione l'istituto del c.d. voto bloccato (*vote bloqué*) disciplinato dall'art. 44, c. 3 Cost., a norma del quale “*Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo*”⁹⁵³. Tale procedura, oggetto di notevoli critiche a partire dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958, ha quale evidente finalità quella di consentire al Governo di poter riportare all'ordine il Parlamento, impedendo che la maggioranza parlamentare possa adottare emendamenti inopportuni o i comportamenti ostruzionistici dell'opposizione.

E' immediatamente percepibile la funzione razionalizzatrice che un tale istituto riveste in un sistema giuridico peculiare come quello francese, nel quale il Parlamento conserva comunque una certa importanza, addirittura rafforzata con la riforma del 2008, al prezzo però di una severa diminuzione della libertà nello svolgimento dell'attività legislativa parlamentare. Inoltre è particolarmente interessante che il sistema del voto unico non impegni la responsabilità del Governo sull'esito del voto a differenza del meccanismo della questione di fiducia.

Va peraltro segnalato che negli ultimi anni si è registrato una diminuzione dei casi in cui si è ricorso alla procedura del voto bloccato⁹⁵⁴.

4.3.1 L'utilizzo del diritto d'emendamento da parte delle forze politiche e il ruolo del *Sénat*.

⁹⁵¹ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit, p. 475.

⁹⁵² Le difficoltà alle quali il *Conseil* andrebbe incontro sono sia sostanziali che di natura tecnica. Sul primo versante va sottolineato che la valutazione dell'interesse generale è responsabilità del legislatore e non spetta al giudice costituzionale sostituire il proprio giudizio a quello di quest'ultimo, dal momento che l'art. 61 Cost. non conferisce al medesimo un potere generale di apprezzamento e decisione identico a quello del Parlamento. Le difficoltà d'ordine tecnico interessano invece principalmente la prova dell'abuso di procedura (che spetta ai parlamentari ricorrenti), comune a tutte le forme di sviamento, ma resa in questo caso ancora più difficile per la natura collegiale dell'organo che ne sarebbe responsabile, i tempi ristretti di cui all'art. 61, c. 2 e c. 3 Cost. (rispettivamente un mese od otto giorni) in cui il giudice costituzionale deve decidere e la scarsità degli strumenti d'indagine a sua disposizione. La difficoltà più rilevante risiede quindi, soprattutto, nello stabilire l'elemento intenzionale necessario per la sussistenza del *détournement de procédure*. In proposito è stato proposto che esso possa essere desunto da un insieme di presunzioni tanto più forti quanto esse non siano contraddette dal Governo nelle osservazioni che presenta a propria difesa davanti al *Conseil Constitutionnel*. Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit, p. 473 - 474.

⁹⁵³ Cfr. *amplius* Cap. III.

⁹⁵⁴ In particolare nella XIVa legislatura si è registrata una sensibile diminuzione delle richieste di ricorso alla procedura dell'art. 44, c. 3° Cost. da parte del Governo. Dal 2012 al 2014 il ricorso al voto bloccato è stato richiesto 2 sole volte contro le 64 volte nella XIIIa legislatura. Ultimamente nel corso della legislatura instaurata nel 2017 il Governo ha però già fatto ricorso all'istituto in esame: cfr. <https://francais.rt.com/france/48595-ordonnances-vote-bloque-comment-gouvernement-macron>).

L'iniziativa parlamentare si misura ovviamente anche in base al metro degli emendamenti volti a modificare i testi di legge in discussione. In generale si può affermare che a partire almeno dalla XI legislatura il numero di emendamenti d'iniziativa parlamentare adottati è progressivamente aumentato⁹⁵⁵.

Questa tendenza ha continuato ad affermarsi anche a seguito della riforma costituzionale del 2008, assistendosi al deposito di un elevato numero di emendamenti sia in aula che in commissione: più di 8000 emendamenti depositati in aula ogni anno, con un numero record di 10608 nel 2014-2015, e un aumento del numero di emendamenti depositati in commissione, dai circa 2500 del 2008 ai quasi 7000 nel 2014-2015⁹⁵⁶.

Il diritto d'emendamento è impiegato in maniera particolarmente felice da parte del Sénat, il quale sotto questo profilo ha visto un rafforzamento del proprio ruolo a partire dall'ultimo periodo di coabitazione istituzionale. Difatti il Governo e la maggioranza parlamentare in seno all'Assemblea Nazionale hanno rispettato le iniziative assunte dal Sénat, tanto che un terzo delle leggi d'iniziativa parlamentare deriva dal Senato.

Da molto tempo sussiste sufficiente consenso sul fatto che il Sénat sia ben diverso dall'ente inutile che molti continuano a dipingere e che esso eserciti invece un'importante influenza sulla legislazione attraverso la forza della sua saggezza e competenza⁹⁵⁷.

La capacità del Sénat d'incidere attraverso l'esercizio del proprio diritto d'emendamento sul procedimento legislativo dipende in larga parte dall'assenza di un rapporto fiduciario con il Governo e dalla forte attenzione che il Sénat pone riguardo al recupero dei suoi emendamenti da parte dell'Assemblée Nationale⁹⁵⁸, tanto che ultimamente il tasso di *reprise* da parte dell'Assemblea Nazionale degli emendamenti adottati dal Senato si aggira intorno al 90% quando le maggioranze delle due Camere concordano e circa attorno al 50% nel caso opposto⁹⁵⁹.

Tale successo è da imputare anche al cauto comportamento del Sénat, il quale tende a non abusare del diritto d'emendamento, giungendo fino al punto di ritirarne alcuni per non ostacolare eccessivamente l'azione del Governo⁹⁶⁰.

In conclusione si può affermare che certamente il contributo apportato dal Sénat alla scrittura delle leggi sottolinea i benefici della procedura della navetta parlamentare che consente un dialogo tra le due assemblee e, grazie ad esso, il miglioramento della stessa

⁹⁵⁵ All'Assemblée Nationale il numero degli emendamenti adottati è più che raddoppiato nel corso dei primi quattro anni di sessione della XI legislatura rispetto alla X legislatura; cfr. B. RULLIER, *Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 (I)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2003, p. 429-447.

⁹⁵⁶ Cfr. 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, Présidé par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, p. 50.

⁹⁵⁷ Cfr. J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power of the french senate: Micromechanisms of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1: 2 1995, p. 193. Per un'analisi della dottrina francese sul punto si vedano: D. MAUS, *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, in *Pouvoirs*, n. 44/1988, p. 119-30, e A. TARDAN, *Le rôle législatif du Sénat*, in *Pouvoirs*, 44/1988, p. 104-105.

⁹⁵⁸ Per un'analisi sul ruolo complessivamente svolto dal Sénat nell'ordinamento francese, non solo sul piano strettamente legislativo si veda S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016

⁹⁵⁹ Cfr. <https://www.senat.fr/role/fiche/amendement.html#c602903>

⁹⁶⁰ V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel* n. 1/2011, p. 41-68.

legislazione.

4.4 Conclusioni

L'analisi della disciplina del diritto d'emendamento all'interno dell'ordinamento francese consente di svolgere alcune considerazioni di carattere conclusivo sotto due aspetti.

In primo luogo, da un punto di vista comparato, è possibile chiedersi se la disciplina dell'istituto in esame possa essere riprodotta nell'ordinamento italiano.

La risposta appare negativa. Le differenze costituzionali esistenti dal punto di vista formale impediscono di trasporre acriticamente la disciplina del diritto d'emendamento così come delineata all'interno dell'ordinamento francese nell'ordinamento italiano. La preminenza del potere esecutivo nel procedimento legislativo, formalizzata all'interno della Costituzione francese, rende necessaria l'esistenza di contrappesi che consentano al Parlamento di recuperare un certo margine di manovra in sede di approvazione della legge.

Il diritto d'emendamento costituisce l'espressione più tradizionale di tale necessità, la quale non è invece avvertita nel procedimento legislativo italiano. Beninteso, come in tutti gli altri paesi del mondo, anche in Italia il Governo ha ormai acquisito un ruolo preminente nella produzione di atti normativi, ma nemmeno la circostanza che il Governo abbia ottenuto il quasi totale controllo del potere legislativo, tanto attraverso l'abuso del ricorso ai decreti legge quanto mediante lo schema legge di delega – decreto delegato, e la notevole influenza da esso variamente esercitata sull'attività parlamentare (apposizione della questione di fiducia, contingentamento dei tempi di discussione delle proposte di legge, ecc.) assume un qualche rilievo. Infatti, a differenza del sistema francese, formalmente il potere legislativo nell'ordinamento italiano è attribuito in primo luogo al Parlamento e solo in via residuale al Governo. Per tale ragione è del tutto evidente come sia impossibile ed addirittura inutile un siffatto trapianto automatico; a conferma della validità di questa soluzione milita peraltro la scarsa importanza ricoperta dall'istituto dell'emendamento nel nostro ordinamento⁹⁶¹, il quale non solo è privo di riconoscimento costituzionale, ma è spesso mortificato sia dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari che dalla stessa prassi parlamentare al fine di evitare quanto più possibile l'attuazione di comportamenti ostruzionistici.

In secondo luogo vale la pena di chiedersi se e quali modifiche possa subire il diritto d'emendamento all'interno dell'ordinamento francese, in particolare al fine di rendere più efficace ed importante il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo senza che ciò vada a discapito del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare medesima⁹⁶².

⁹⁶¹ Cfr. N. LUPO, *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, p. 128.

⁹⁶² In realtà all'interno del dibattito pubblico francese è stata recentemente avanzata una proposta dal tenore completamente opposto, volta a limitare il diritto d'emendamento dei parlamentari, conferendolo direttamente ai gruppi e ponendo un limite al numero di emendamenti che possono essere depositati proporzionale al numero dei componenti del singolo gruppo. Nonostante essa abbia il dichiarato e pregevole intento di rendere più efficiente la

Innanzitutto sarebbe un bene, nell'ottica di un maggiore riequilibrio dei rapporti di forza tra Governo e Parlamento, fissare dei limiti all'esercizio del diritto d'emendamento da parte del Governo. Nonostante il diritto in esame sia condiviso tra Parlamento e Governo è tuttavia emerso nel corso del presente contributo come gli emendamenti d'iniziativa parlamentare siano in una posizione complessivamente deteriore rispetto a quelli d'iniziativa governativa. In particolare si ritiene che possano meritare una certa considerazione due delle 40 proposte per una riforma costituzionale utile alla Francia avanzate a gennaio 2018 dal Sénat.

In primo luogo sarebbe opportuno che gli emendamenti che introducono nuove disposizioni (*articles additionnels*) siano sottoposti al parere del Consiglio di Stato ed accompagnati da uno studio d'impatto, a pena d'irricevibilità sancita già dalla commissione competente nel merito; nel caso in cui il Governo non sia d'accordo con la valutazione espressa dalla commissione di merito dovrebbe essere introdotta la possibilità di ricorrere al *Conseil Constitutionnel*.

Un'altra misura potrebbe essere quella di prevedere un termine oltre il quale il Governo non può più presentare emendamenti in modo tale da consentire alla commissione e ai singoli parlamenti di formare un'opinione critica in merito al testo proposto dal Governo, salva l'espressa autorizzazione da parte del presidente della commissione competente nel merito, soprattutto nell'ottica di consentire al Governo di proporre delle soluzioni di compromesso rispetto alle obiezioni sollevate mediante emendamento da parte dei parlamentari.

Infine, un'ultima riforma possibile potrebbe essere quella che riguarda la protezione del dominio della legge ex art. 41 Cost. A seguito della riforma del 2008 che ha introdotto la possibilità anche per i Presidenti delle Camere di opporre l'irricevibilità di un emendamento che non rientri nel dominio della legge o in una delega accordata ex art. 38 Cost., dando così luogo ad un'ipotesi d'incompetenza materiale. Dal momento che l'irricevibilità in questione ha avuto un'applicazione soltanto parziale ⁹⁶³, potrebbe valere la pena di prevedere espressamente che la suddetta sia opposta direttamente dalle commissioni competenti nel merito piuttosto che dai Presidenti delle Camere, attraverso la creazione di un sistema di controllo sistematico obbligatorio comparabile a quello realizzato ai sensi dell'art. 45 Cost.

5. LA PARTECIPAZIONE “ESTERNA” AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: STRUTTURE EXTRAPARLAMENTARI, PROCEDURE INTERISTITUZIONALI E IL RUOLO DEL *CONSEIL D'ÉTAT*

procedura parlamentare nonché di limitare il fenomeno dell'ostruzionismo (anche, si dice, per il malcontento espresso da numerosi esponenti della LREM, non ancora abituatisi agli intensi ritmi della vita parlamentare) è del tutto evidente che tale proposta, se fosse accolta, metterebbe in serio pericolo la libertà di espressione dei parlamentari sia come singoli sia come gruppi di opposizione o di vera e propria minoranza parlamentare.

⁹⁶³ In proposito si rileva come dal 2008 ad oggi circa 125 emendamenti sono stati dichiarati irricevibili dal Presidente del Senato ai sensi dell'art. 41 Cost., mentre nessuna irricevibilità è stata sollevata dal Governo o dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, cosa che ha portato automaticamente ad un certo *self-restraint* da parte dei senatori.

di Ottavia Polipo

5.1. Le diverse tipologie di partecipazione “esterna” al procedimento legislativo: istituti a legittimazione democratica o tecnica, consultazioni facoltative o obbligatorie, poteri impeditivi o di mero indirizzo

Esistono diverse modalità di partecipazione “esterna” al procedimento legislativo francese ordinario, le quali possono essere classificate secondo una gamma di criteri differenti⁹⁶⁴.

In *primis*, a seconda del tipo di legittimazione, si possono distinguere *istituti con legittimità democratica*, come il *referendum ex art. 11 Cost.*, o quelli a *legittimità tecnica*, come nel caso del parere del *Conseil d'État* e del *Conseil Constitutionnel*⁹⁶⁵. Diversa è, invece, la classificazione in contropoteri *rappresentativi*, come nel caso dell'opposizione parlamentare, e *non rappresentativi*, come nell'ipotesi del *referendum consultivo* o del Consiglio di Stato. Tali partecipazioni possono, inoltre, essere *obbligatorie*, come quella del *Conseil* per i disegni di legge, o *facoltative*, come nel caso dell'attività dei gruppi di pressione. Un'altra bipartizione può essere effettuata considerando il tipo di controllo che i diversi contropoteri esercitano sull'atto legislativo; da un lato, vi sono, ad esempio, la Corte Costituzionale e il Capo dello Stato, i quali esercitano un *controllo normativo* volto ad assicurare la *legittimità*, anche costituzionale, dell'atto, dall'altro lato, il *referendum* e l'opposizione parlamentare, che invece esercitano un *sindacato di merito* politico sullo stesso. I pareri, inoltre, possono essere dotati di *efficacia impeditiva*, come nel caso di esito negativo del *referendum consultivo*, o possono svolgere una *mera funzione di indirizzo*, più o meno influente, come si verifica, ad esempio, nell'ipotesi del parere del *Conseil d'État*. Infine, i controlli che intervengono prima del perfezionarsi dell'atto legislativo sarebbero *preventivi*, distinguendosi da quelli *successivi-repressivi*, tra cui spicca il controllo del *Conseil Constitutionnel* introdotto con la riforma del 2008.

In generale, i c.d. “contropoteri” svolgono una funzione di primaria rilevanza: essi, infatti, permettono una maggiore legittimazione dell'attività legislativa che non si perfeziona nelle sole aule delle Camere, ma che costituisce il frutto di un dialogo continuo tra diverse istituzioni in un rapporto costante con il corpo elettorale. Tuttavia, in taluni casi,

⁹⁶⁴ Per una ricostruzione delle presenti e di ulteriori classificazioni: cfr. L. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 51 e ss. D. ROUSSEAU (a cura di), *La démocratie continue*, Bruylant, Parigi, 1995.

⁹⁶⁵ Sembra opportuno sottolineare che, di regola, quanto minore è il grado di democraticità dell'organo tanto più alta è la sua legittimità tecnica in una sorta di logica di *trade-off*. U. BECK, *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2010 e L. FRANÇOIS -F. B. HUYGHE, *Contre-pouvoirs de la société d'autorité à la démocratie d'influence*, Elipses Marketing, Parigi, 2009. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011. Per fini di completezza, sembra opportuno citare, quale ulteriore organo istituzionale, la Corte dei Conti; tale organismo, a differenza di ciò che accade nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 100 Cost., non svolge una funzione consultiva preventiva ma, ai sensi dell'art. 47-2 Cost., oltre ad assistere, in generale, il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo, vigila sull'esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale nonché nella valutazione delle politiche pubbliche. Contribuisce, inoltre tramite le sue relazioni, che fanno oggetto di pubblicazione, all'informazione dei cittadini.

questi utili strumenti di partecipazione possono essere usati in maniera e finiscono con l'ostacolare il corretto funzionamento del sistema⁹⁶⁶.

Partendo da una delle diverse citate dicotomie che distingue tra consultazioni obbligatorie e facoltative, e lasciando l'analisi di alcuni contropoteri ad altri capitoli del presente lavoro⁹⁶⁷, si ripercorreranno i principali tipi di partecipazione "esterna" preventivi finalizzati a garantire un effettivo argine alla maggioranza, restando, tuttavia, nei limiti sanciti dal principio di separazione dei poteri⁹⁶⁸.

5.1.a. Le consultazioni obbligatorie e il ruolo preponderante del Conseil d'État.

Gli organismi necessariamente consultati nel procedimento ordinario variano a seconda della materia disciplinata dall'iniziativa legislativa.

Innanzitutto, vi sono diverse organi il cui parere deve essere necessariamente acquisito, come accade, per esempio, per i progetti governativi a carattere economico, sociale o ambientale per i quali è necessario consultare il *Conseil économique, social et environnemental* ai sensi dell'articolo 70 Cost.⁹⁶⁹, a pena di incostituzionalità della legge⁹⁷⁰.

Più in generale, per quanto riguarda le cd "autorità di regolazione", diverse leggi organiche prevedono che, nei settori di loro competenza, queste debbano essere necessariamente consultate su richiesta del Parlamento o del Governo durante il processo legislativo; a titolo di esempio, si citano gli artt. 410-2, 462-2, 444-7 del Codice del Commercio in cui è previsto il parere obbligatorio dell'*Autorité de la concurrence* in materia di concorrenza in determinate ipotesi⁹⁷¹.

Un caso peculiare è rappresentato, inoltre, dal ruolo delle *Collectivités d'Outre Mer*⁹⁷². Invero, ai sensi degli artt. 74, secondo comma, e 72-4 primo comma, Cost. ai fini della promulgazione di una legge organica che ne definisca o modifichi lo statuto o che cambi

⁹⁶⁶ Si veda D. ROUSSEAU (a cura di), *La démocratie continue*, cit., p. 1 e ss. U. BECK, *Potere e contropotere*, cit., p. 1 e ss. e L. FRANÇOIS, *Contre-pouvoirs*, cit., p. 1 e ss. 2009. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 1 e ss.

⁹⁶⁷ In particolare: vedi per il ruolo dell'opposizione il capitolo 3, per l'attività del Capo dello Stato cfr. i capitoli 1 e 3, per l'analisi del controllo successivo/repressivo del *Conseil constitutionnel* vedi il capitolo 4.

⁹⁶⁸ U. BECK, *Potere e contropotere*, cit., p. 1 e ss. e L. FRANÇOIS, *Contre-pouvoirs*, cit., p. 1 e ss. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 1 e ss.

⁹⁶⁹ Art. 70 Cost. Il Consiglio economico, sociale e ambientale può essere consultato dal Governo e dal Parlamento su qualsiasi problema di carattere economico, sociale o ambientale. Il Governo può altresì consultarlo in merito ai disegni di legge di programmazione che definiscano gli orientamenti pluriannuali della finanza pubblica. Qualsiasi piano o disegno di legge programmatica a carattere economico, sociale o ambientale è ad esso sottoposto per il parere.

⁹⁷⁰ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011, p. 77. La disciplina del Consiglio economico, sociale e dell'ambiente è recata dalla legge organica n. 2010-704 del 28 giugno 2010 che ha modificato l'*ordonnance* n. 58-1360 del 29 dicembre 1958.

⁹⁷¹ In www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=170&id_article=434. Q. EPRON, *Le statut des autorités de regulation et la separation des pouvoirs*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2011, p.1007 ss.

⁹⁷² E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales française d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2004, p. 709-711. Tale distinzione tra le COM e le altre collettività territoriali in generale, che attribuisce una consultazione obbligatoria per le prime e una meramente facoltativa per le seconde in determinate ipotesi, affonda le proprie radici in ragioni storiche riguardanti la circostanza che le *Collectivités d'Outre Mer* nascono come colonie francesi e, al fine di un bilanciamento tra le diverse esigenze di coordinamento e di autonomia, è stato necessario coinvolgere maggiormente tali autonomie territoriali nei processi decisionali.

l'organizzazione di tali autonomie territoriali, è obbligatoria, a differenza di quanto accade per le collettività territoriali in generale, la consultazione degli elettori delle COM⁹⁷³.

In materia di consultazioni obbligatorie, figura principale è, tuttavia, il Consiglio di Stato; invero, oltre alla funzione giurisdizionale, il *Conseil d'État* svolge un'attività consultiva, esprimendo un parere in merito ai disegni di legge prima che questi siano deliberati dal Consiglio dei Ministri e poi presentati alla presidenza di una delle due Assemblée⁹⁷⁴.

Tale parere è previsto obbligatoriamente, ai sensi dell'articolo 39, secondo comma, Cost., per i progetti di legge di iniziativa governativa⁹⁷⁵: la mancata consultazione del *Conseil d'État* costituisce un vizio di legittimità costituzionale, censurabile dal *Conseil Constitutionnel*⁹⁷⁶. Alla previsione dell'art. 39 Cost. sono da aggiungersi anche quella dell'art. 38 Cost.⁹⁷⁷, che prevede sempre il necessario parere del *Conseil* sulle *ordonnances* del Governo, e quella dell'art. 37 Cost.⁹⁷⁸, che sancisce un'identica procedura consultiva per i regolamenti ministeriali.

Il controllo operato dal Consiglio rappresenta una verifica formale e di merito circa la compatibilità della proposta/progetto di legge con il dettato costituzionale, il diritto internazionale e quello europeo al preciso scopo di prevenire il rischio di pronunce di incostituzionalità⁹⁷⁹.

⁹⁷³ Inoltre, ai sensi dell'articolo 72-4 Cost., il Presidente della Repubblica, con la procedura dell'articolo 11 Cost., può consultare gli elettori di una collettività territoriale d'oltremare su di una questione relativa all'organizzazione delle competenze, al regime legislativo della comunità, ovvero al cambiamento del relativo statuto. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 90.

⁹⁷⁴ Secondo alcuni Autori, le due attività, consultiva e giurisdizionale, si integrano nella definizione del *Conseil* come giudice costituzionale; ad avviso di tale orientamento, ciò avviene in particolare in occasione dell'eventuale controllo sulle *ordonnances* non ratificate dal Parlamento: in quanto atti formalmente amministrativi ad esse non si applica la cosiddetta teoria della *loi-écran*, che esclude il controllo di costituzionalità sui regolamenti emanati sulla base di una legge di dubbia costituzionalità (la teoria della *loi-écran*, formulata per la prima volta nell'*arrêt* Arrighi del 5 novembre 1936 costituisce il confine tra i due *Conseil*, l'uno deputato al controllo della legalità delle leggi, l'altro degli atti regolamentari) F. BATAILLER, *Le Conseil d'État, juge constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1966, p. 93 e ss. B. GENEVOIS, *Le Conseil d'État et l'application de la Constitution*, in G. DRAGO (a cura di.), *L'application de la Constitution par les Cours suprêmes*, Dalloz, Parigi, 2007, pp. 32 e ss.

⁹⁷⁵ Il Governo può poi adire il *Conseil* su qualsiasi questione di ordine giuridico ai sensi dell'art. 112-2 del Codice della giustizia amministrativa.

⁹⁷⁶ Il parere era, invece, solo facoltativo ai sensi della Costituzione del 1946. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77.

⁹⁷⁷ Art. 38 Cost. Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare tramite ordinanza, entro un termine stabilito, delle misure che sono normalmente riservate alla legge.

Alla scadenza del termine di cui al primo comma del presente articolo le ordinanze possono essere modificate, nelle materie che sono di competenza legislativa, solo con legge.

⁹⁷⁸ Art. 37 Cost. Le materie non riservate alla legge hanno carattere regolamentare.

I testi in forma legislativa esistenti in tali materie possono essere modificati mediante decreto, previo parere del Consiglio di Stato. Qualora tali testi fossero approvati dopo l'entrata in vigore della presente Costituzione potranno essere modificati con decreto solo dopo che il Consiglio costituzionale abbia dichiarato che essi sono di natura regolamentare, in virtù del comma precedente.

⁹⁷⁹ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77.

Il procedimento si instaura nel momento in cui il Segretario Generale del Governo trasmette al Consiglio di Stato il progetto, allegando la relazione del ministro proponente sui motivi a fondamento dell'iniziativa⁹⁸⁰.

Il Consiglio di Stato nomina uno o più relatori, a seconda della complessità della materia, al fine di istruire il *dossier*; in questa fase vengono svolte diverse audizioni dei rappresentanti delle amministrazioni nel corso di una o più riunioni⁹⁸¹.

Al termine della fase istruttoria, il *rapporteur* elabora un testo di legge che può non solo contenere meri emendamenti al testo iniziale, ma può coincidere con una vera e propria riscrittura dello stesso; in tale seconda ipotesi, il relatore, di regola, fonda tale progetto alternativo sulla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU, evidenziando le problematiche giuridiche del progetto di legge presentato⁹⁸².

Si apre una discussione in cui si contrappongono il Governo, in persona dei suoi commissari (normalmente funzionari o consiglieri del ministero competente per il progetto di legge in questione) e il relatore designato per l'istruzione del *dossier*⁹⁸³.

A conclusione di tale contraddittorio, si giunge, con deliberazione, ad elaborare il "progetto della sezione": questo può coincidere con la proposta del relatore, o, come avviene più frequentemente, da una versione modificata di quest'ultima⁹⁸⁴.

A questo punto dell'*iter* vi è il passaggio all'*Assemblée Générale* e il relatore espone il progetto della sezione a cui segue una discussione tra i membri dell'Assemblea generale e i ministri competenti; l'Assemblea generale può respingere o rifiutare la proposta della sezione o, ancora, approvare una nuova controproposta⁹⁸⁵.

In generale, il parere finale deve essere formulato almeno quattro settimane prima la data fissata per l'iscrizione del progetto al Consiglio dei Ministri e, una volta, definito, viene pubblicato, dal 2015, sul sito *Légifrance*⁹⁸⁶.

Se, da un lato, la consultazione del *Conseil* è obbligatoria, dall'altro, il suo contenuto non è vincolante ed il Governo potrà discostarsene: tuttavia, nella quasi totalità dei casi, si adegua alle indicazioni offerte dal giudice amministrativo, consapevole del fatto che il disegno di legge verrà successivamente posto al controllo del *Conseil Constitutionnel*, il

⁹⁸⁰ In www.conseil-État.fr/Conseil-d-État/Missions/Conseiller/Consultation-obligatoire-ou-facultative. Y. MENY-M. GUERAUDIN, *Consultazione o co-decisione? L'evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d'État*, in Y. MENY (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 406 e ss.

⁹⁸¹ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les- formations-administratives.

⁹⁸² Secondo alcuni Autori il *Conseil d'État* svolge un lavoro di riscrittura che non lascia al Governo che due alternative: o approvare in Consiglio dei Ministri il suo testo originario o, come normalmente avviene, adottare quello del *Conseil*, con il rischio d'incorrere nella censura del *Conseil Constitutionnel*. Tale eventualità è aumentata tanto nel caso in cui l'Esecutivo tenti di presentare un testo diverso alle assemblee parlamentari. (Cfr. Y. MENY –M. GUERAUDIN, *Consultazione o co-decisione?*, cit., p. 409.) Secondo altra parte della dottrina più che un colegislatore il *Conseil d'État* rappresenta il vero garante della Costituzione. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77.

⁹⁸³ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les- formations-administratives.

⁹⁸⁴ Y. MENY –M. GUERAUDIN, *Consultazione o co-decisione?*, cit., p. 406 e ss.

⁹⁸⁵ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les- formations-administratives.

⁹⁸⁶ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les- formations-administratives.

quale normalmente conferma il contenuto dei pareri del Consiglio di Stato (la c.d. “tenaglia costituzionale”)⁹⁸⁷.

Nell’ipotesi in cui il Governo non si attenga al parere del Consiglio, è possibile che l’opposizione faccia propria tale valutazione in un momento successivo: in particolare, non di rado la linea dell’opposizione parlamentare in Aula coincide con l’orientamento del *Conseil d’État* formulato nel parere⁹⁸⁸.

In ogni caso, il controllo preventivo del Consiglio di Stato non annulla il rischio di censura da parte del *Conseil Constitutionnel* della legge approvata, sia perché il Governo può modificare il testo validato dal Consiglio, sia perché non vi è sempre coincidenza tra gli orientamenti delle due corti⁹⁸⁹.

5.1.b. Il Consiglio costituzionale e il controllo preventivo obbligatorio.

Il *Conseil Constitutionnel* svolge, in generale, due tipi di controlli sulle leggi: uno preventivo, ex art. 61, primo comma, Cost.⁹⁹⁰, e uno successivo⁹⁹¹, ai sensi dell’art. 61-1⁹⁹², così come introdotto dalla riforma costituzionale del 2008 (la c.d. QPC, *question prioritaire de constitutionnalité*)⁹⁹³. Vi è peraltro anche un particolare caso di revisione preliminare che

⁹⁸⁷ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77. R. GHEVONTIAN, *Conseil Constitutionnel-Conseil d’Etat: le dialogue des juges*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2000, p. 1004 e ss.

⁹⁸⁸ Questo è stato il caso della proposta di legge sull’interdizione assoluta del *burqa* (loi 2010-1192 dell’11 ottobre 2010): l’opposizione in tale situazione ha condiviso il parere formulato dal Consiglio di Stato in cui si sottolineava l’incostituzionalità di un divieto incondizionato e la necessità di bilanciare la tutela dell’ordine pubblico con il rispetto dei diritti di manifestazione del pensiero e della libertà religiosa;

⁹⁸⁹ Vi sono diversi precedenti in cui vi è stata divergenza tra *Conseil d’État* e *Conseil Constitutionnel*; a titolo di esempio si cita il recente caso della legge di riforma in materia di cure psichiatriche e trattamento sanitario obbligatorio che è indicativo di come, ancora attraverso un *revirement* giurisprudenziale, il *Conseil constitutionnel* possa distanziarsi dal *Conseil d’État* (e quindi dalla sua stessa precedente giurisprudenza) ma per giungere invece ad estendere la protezione dei diritti di libertà; nel caso di specie il Consiglio Costituzionale, su ricorso della Corte di Cassazione nella decisione 2011-174 QPC aveva dichiarato incostituzionale la norma che consentiva al prefetto di disporre il ricovero forzato basandosi su fatti noti al posto del parere del medico. Cfr. X. BIOY, *L’hospitalisation pour trouble psychiatriques devant le Conseil constitutionnel* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 88/2011, p. 844-851.

⁹⁹⁰ Art. 61 Cost. Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all’articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione.

Agli stessi effetti, le leggi possono essere deferite al Consiglio costituzionale, prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell’Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori.

Nei casi previsti dai due commi precedenti, il Consiglio costituzionale deve deliberare entro il termine di un mese. Tuttavia, a richiesta del Governo, in caso di urgenza, il termine è ridotto a otto giorni.

Nei casi menzionati, il deferimento al Consiglio costituzionale sospende il termine della promulgazione.

⁹⁹¹ Cfr., *supra*, cap. 4.

⁹⁹² Art. 61-1 Cost. Qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio costituzionale può essere investito di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione, che si pronuncia entro un termine stabilito.

Le condizioni di applicazione del presente articolo sono stabilite con legge organica.

⁹⁹³ La Costituzione del ’58 aveva dunque previsto un controllo preventivo e astratto, posto all’interno del procedimento legislativo e, dunque, su un piano di collaborazione alla funzione legislativa, più che di censura alla stessa. Tale analisi era stata concepita come mero controllo formale relativo al rispetto delle sole regole procedurali e di competenza. (Per la natura attribuita al *Conseil* prima della riforma del 2008 vedi M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil*

riguarda gli impegni internazionali assunti tramite trattati: questi, ai sensi dell'art. 54 Cost., vengono posti al controllo del Consiglio prima di essere ratificati su richiesta del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro, del Presidente di un'Assemblea, di sessanta senatori o deputati qualora ravvisino che una clausola non sia compatibile con la Costituzione⁹⁹⁴.

Il controllo preventivo può essere obbligatorio o facoltativo ai sensi dell'art. 61, primo e secondo comma, Cost.⁹⁹⁵. In particolare, è necessario per le leggi organiche prima della promulgazione⁹⁹⁶, per le proposte di legge *ex art.* 11 prima della loro sottoposizione a *referendum*, e per i regolamenti parlamentari prima della loro entrata in vigore⁹⁹⁷. In tale ipotesi gli atti sono trasmessi d'ufficio al *Conseil* e la loro promulgazione è sospesa sino alla sua pronuncia che deve intervenire entro trenta giorni, riducibili a otto in caso di urgenza e su richiesta del Governo⁹⁹⁸.

Il Consiglio è chiamato a verificare il rispetto degli ambiti di competenza, l'osservanza delle regole della procedura di adozione e, infine, la conformità del contenuto ai principi e alle norme costituzionali⁹⁹⁹. In particolare, tale organo giudica sulla conformità al testo costituzionale delle leggi e dei trattati in base cosiddetto "*bloc de constitutionnalité*" nel quale vengono compresi non solo gli articoli della Costituzione, ma anche il suo Preambolo¹⁰⁰⁰; in particolare, dal 1958 al 1971 il *Conseil* ha sempre giudicato sulla compatibilità della normativa ordinaria in relazione alla Costituzione *scripto sensu* senza considerare il Preambolo, mentre dal 1971 in poi, con la decisione c.d. "*Liberté d'association*" del 16 luglio, il Consiglio costituzionale ha attribuito anche a tale testo rango

constitutionnel nella forma di governo francese, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 495-525). La graduale trasformazione del *Conseil* da arbitro regolatore di poteri a giudice costituzionale garante dei diritti si è realizzata sia grazie alla sua stessa giurisprudenza – in particolare, grazie alla sentenza del 1971 *Liberté d'association* – che alla citata riforma del 2008.

⁹⁹⁴ Art. 54 Cost. Qualora il Consiglio costituzionale, incaricato dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente di una delle due assemblee, da sessanta deputati o sessanta senatori, dichiara che un impegno internazionale contiene clausole contrarie alla Costituzione, l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in questione può intervenire solo dopo revisione della Costituzione.

⁹⁹⁵ Per un riassunto dei diversi tipi di controllo operati dal *Conseil* consulta: www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/le-controle-de-la-constitutionnalite-des-lois

⁹⁹⁶ Come ribadito all'art. 46, quinto comma, Cost.

⁹⁹⁷ I regolamenti parlamentari sono oggetto dello scrutinio preventivo di costituzionalità data la loro natura di fonte normativa e, pertanto, il vaglio riguarda anche il rispetto della procedura e delle regole di funzionamento interno delle assemblee. M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, p. 209-210.

⁹⁹⁸ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 91.

⁹⁹⁹ Per quanto riguarda il rispetto dell'ambito di competenza e il caso in cui una legge organica sconfini il proprio ambito di competenza, invadendo quello della legge ordinaria il Consiglio ha il potere di declassare tali disposizioni al rango di fonte ordinaria. Per quanto concerne, invece, l'osservanza delle regole di procedura si rileva che, ad avviso della stessa giurisprudenza del Consiglio, queste assumono un carattere sostanziale: cfr. *Conseil Constitutionnel* n. 89-263 DC, 11 gennaio, 1992. Inoltre, si rileva una grande parte delle pronunce del Consiglio ha, di fatto riguardato questioni attinenti alle regole procedura: cfr. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-38/la-procedure-parlementaire-et-le-conseil-constitutionnel.135703.html.

¹⁰⁰⁰ P. PASSAGLIA, *I confini mobili della normativa costituzionale; dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française*, Giappichelli, Torino, 2009, vol. II, p. 411 ss.

di fonte costituzionale e, di conseguenza, anche alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 in forza del rinvio espresso in esso previsto¹⁰⁰¹.

L'esito dell'esame del Consiglio può consistere in una pronuncia che approvi il testo integrale o un provvedimento che ne dichiari l'incostituzionalità, parziale o totale¹⁰⁰². In tale ultima ipotesi, la legge non può essere promulgata e l'intero procedimento è annullato ai sensi dell'articolo 62, primo comma, Cost.¹⁰⁰³. Diversamente, nel caso di dichiarazione d'incostituzionalità parziale, ai sensi degli artt. 23¹⁰⁰⁴ dell'ordinanza n.58-1067 del 1958 e 10 Cost.¹⁰⁰⁵, è possibile procedere alla promulgazione della legge priva delle disposizioni censurate, ma devono sussistere due condizioni: quest'ultime devono autonome e separabili da quelle "viziate" e il Presidente della Repubblica non deve chiedere un nuovo esame parlamentare ai sensi dell'articolo 10¹⁰⁰⁶, secondo comma, Cost.¹⁰⁰⁷.

Tale ultimo potere del Presidente della Repubblica, finalizzato ad ottenere un nuovo esame del testo alla luce dei rilievi di incostituzionalità delineati dal *Conseil*, si esercita tramite decreto, controfirmato dal Primo Ministro: il termine per la promulgazione viene sospeso e il testo viene ripreso in esame dal Parlamento secondo le modalità ordinarie¹⁰⁰⁸.

Tuttavia, nella prassi, il ricorso a tale strumento è di rara applicazione: generalmente il Governo, a seguito di una dichiarazione di parziale incostituzionalità del testo normativo,

¹⁰⁰¹ P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008 (n. 126), p. 13. J. MORANGE, *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977.

¹⁰⁰² R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 91.

¹⁰⁰³ Art. 62, primo comma, Cost. Una disposizione dichiarata incostituzionale in virtù dell'articolo 61 non può essere promulgata né applicata.

¹⁰⁰⁴ Art. 23 Ordinanza 58-1067 del 1958.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que le règlement parlementaire qui lui a été transmis contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut être mise en application par l'assemblée qui l'a votée.

¹⁰⁰⁵ La connessione tra tali disposizioni è stata messa in luce dallo stesso *Conseil constitutionnel* nel 1985.

¹⁰⁰⁶ Art. 10 Cost. Il Presidente della Repubblica promulga le leggi entro quindici giorni dalla trasmissione al Governo della legge definitivamente approvata.

Prima della scadenza del termine, può chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli. La nuova deliberazione non può essere respinta.

¹⁰⁰⁷ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 91. Un esempio è dato dalla pronuncia resa dal *Conseil* il 23 agosto del 1985 in cui lo stesso Consiglio precisa che il Presidente può sia promulgare la legge senza le disposizioni censurate, sia rinviare al Parlamento per la sostituzione delle stesse con altre compatibili con la Costituzione. Un caso in cui il Presidente si è limitato a promulgare il testo "amputato" e quello relativo alla legge riguardante il controllo degli atti delle collettività territoriali a seguito della decisione del *Conseil Constitutionnel* del 2 marzo 1982. Diversamente, un precedente in cui il Presidente ha richiesto una nuova lettura al Parlamento è rappresentato dalla legge relativa alle elezioni dei consigli regionali, dichiarata parzialmente incostituzionale con la decisione del Consiglio n° 2003-468 DC du 3 aprile 2003.

¹⁰⁰⁸ *Ibidem*. Tale doppio controllo preventivo – prima quello del Consiglio di Stato e poi quello del Consiglio Costituzionale – hanno indotto il Governo a sviluppare una "sensibilità costituzionale" che, di fatto, porta ad instaurare un dialogo tra il segretario generale del Governo e il segretario generale del *Conseil constitutionnel* per sottoporli, già nella fase dell'esame dell'esecutivo dell'iniziativa legislativa, per sottoporli precise questioni giuridiche che sono analizzate in via officiosa. Si veda O. SCHRAMECK, *L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale*, in B. FRANÇOIS- R. DRAGO- N. MOLFESSIS (a cura di), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1999, p. 107 e ss.

preferisce rinunciare alla promulgazione dell'atto e depositare un nuovo progetto di legge¹⁰⁰⁹.

5.2. *La vasta gamma delle consultazioni facoltative*

Se le consultazioni obbligatorie sono un'eccezione, quelle facoltative rappresentano la regola e vedono coinvolte una variegata gamma di istituzioni, incluse quelle già trattate, che possono, di regola, partecipare al procedimento legislativo sia su propria iniziativa che su richiesta del Parlamento o del Governo.

5.2.a. *La facoltà di adire il Conseil d'État*

Dal 2008, dopo la modifica dell'articolo 39 da parte della legge costituzionale del 23 luglio, è possibile per il Presidente di ogni Assemblea sottoporre all'esame preliminare del Consiglio di Stato la proposta legislativa di uno dei suoi membri: si tratta, a differenza dei disegni di legge, di una mera facoltà che trova come limite l'opposizione del soggetto proponente¹⁰¹⁰. La procedura segue i passaggi previsti per il parere obbligatorio a cui si rinvia.

5.2.b. *La consultazione delle autorités de régulation*

A differenza delle citate ipotesi in cui le autorità di regolazione devono essere necessariamente udite, nella maggior parte dei casi il Parlamento e il Governo possono richiederne il parere, come sancito dalle diverse normative che disciplinano tali organismi; questo è il caso, ad esempio, degli artt. L 462-1, 462-3, 444-1, 444-3, 462-2-1 del *Code de commerce* che prevedono la possibilità di chiedere un parere all'*Autorité de la concurrence* da parte delle commissioni parlamentari, delle collettività territoriali o di altre autorità¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁹ G. DRAGO, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, in *Droit public positif*, Economica, Parigi, 1991, p. 47 ss. La legge di nazionalizzazione del 1982 costituisce un esempio di tale dinamica: il Consiglio aveva censurato una parte del testo adottato con la decisione 81-132/1982 D.C. Quattro giorni dopo il Governo aveva depositato un nuovo progetto di legge (divenuto legge l'11 febbraio 1982 e oggetto di una seconda decisione del Consiglio n. 82-139 del 1982).

¹⁰¹⁰ Art. 39 Cost. L'iniziativa delle leggi appartiene congiuntamente al Primo Ministro e ai membri del Parlamento.

I disegni di legge sono deliberati dal Consiglio dei Ministri previo parere del Consiglio di Stato e sono quindi presentati alla presidenza di una delle due assemblee. I disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale sono presentati in primo luogo all'Assemblea nazionale. Fatto salvo il primo comma dell'articolo 44, i progetti di legge il cui oggetto principale riguardi l'organizzazione delle collettività territoriali sono presentati prima al Senato.

La presentazione dei disegni di legge depositati dinanzi all'Assemblea nazionale o al Senato risponde alle condizioni stabilite con legge organica.

I disegni di legge non possono essere inseriti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della prima assemblea incaricata ravvisa che le regole stabilite dalla legge organica sono state disattese. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti ed il Governo, il Presidente dell'assemblea incaricata o il Primo ministro possono adire il Consiglio costituzionale che delibera entro il termine di otto giorni.

Alle condizioni previste dalla legge, il Presidente di un'assemblea può sottoporre per parere al Consiglio di Stato, prima del suo esame in commissione, una proposta di legge depositata da uno dei suoi membri, a meno che quest'ultimo non vi si opponga.

¹⁰¹¹ Cfr. anche l'art. L331-13 del *Code de la propriété intellectuelle* in relazione all'attività dell'HADOPI (l'*Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet*).

Inoltre molte *autorités* possono, di propria iniziativa, intervenire nel procedimento legislativo, come avviene, nelle materie di loro competenza, per diversi organismi quale, ad esempio, la citata *Autorité de la concurrence*, come sancito all'articolo L 462-4¹⁰¹² del Codice del Commercio¹⁰¹³.

5.2.c. Le collettività territoriali e il diverso regime rispetto alle COM.

Come noto, in Francia, il potere legislativo è esclusivamente attribuito allo Stato nelle forme stabilite dall'articolo 39 Cost. e ss, e le *collectivités territoriales* sono prive di tale prerogativa¹⁰¹⁴. Quest'ultime, dopo la riforma del 2008, sono dotate di un mero potere di regolamentazione locale, ai sensi dell'articolo 72, comma 3, Cost.¹⁰¹⁵, il quale deve essere esercitato nel rispetto del principio di legalità, e la possibilità di intervenire nel processo legislativo¹⁰¹⁶. Tale ultima facoltà si verifica sia attraverso l'intervento volontario delle stesse collettività, sia su richiesta del Parlamento o del Governo¹⁰¹⁷.

Nella prima ipotesi, la partecipazione delle collettività territoriali al processo legislativo avviene tramite l'uso dello strumento della petizione, ai sensi dell'articolo 72-1, primo comma, Cost. o di quello del *referendum* locale ex art 72-1, secondo comma¹⁰¹⁸.

Per quanto riguarda, invece, l'istituzione o la modifica dello statuto o della sua organizzazione, è possibile consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate come

¹⁰¹² L 462-4 *Code de commerce*.

L'Autorité de la concurrence peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est rendu public. Elle peut également recommander au ministre chargé de l'économie ou au ministre chargé du secteur concerné de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés.

¹⁰¹³ Una volta che il testo è approvato, tutte le agenzie indipendenti si limitano all'esecuzione del testo legislativo, esercitando in generale un potere di direzione tramite l'emanazione di istruzioni o raccomandazioni. Inoltre queste possono proporre, su loro richiesta o su domanda del Parlamento o del Governo, una modifica legislativa alla disciplina del proprio settore di competenza (come, ad esempio, è previsto per l'*Autorité de concurrence* all'articolo L 331-13 del *Code de commerce*, o all'AMF come sancito all'art. L 621-19 *Code monétaire et financier*, o ancora, come sancito dall'art. L331-13 del *Code de la propriété intellectuelle* per l'HADOPI). Eccezionalmente alcune autorità sono titolari di un vero e proprio potere regolamentare, come, ad esempio, la CRE ai sensi degli artt. L 134-1 e L 134-2 del *Code de commerce* o l'AMF, come previsto all'articolo L 621-6 del *Code monétaire et financier*. Q. EPRON, *Le statut des autorités de regulation*, cit., p. 1007 ss.

¹⁰¹⁴ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 711.

¹⁰¹⁵ Art. 72, comma 3, Cost. Alle condizioni previste dalla legge, tali collettività si amministrano liberamente tramite consigli eletti e dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze.

¹⁰¹⁶ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 708.

¹⁰¹⁷ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 710.

¹⁰¹⁸ Art. 72-1 Cost. La legge stabilisce le condizioni alle quali gli elettori di ogni collettività territoriale possono, esercitando il diritto di petizione, richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea deliberante della stessa di una questione che ricada nell'ambito della sua competenza.

Alle condizioni previste dalla legge organica, i progetti di delibera o di atto ricadenti nell'ambito delle competenze di una collettività territoriale possono, su iniziativa di quest'ultima, essere sottoposti, tramite referendum, alla decisione degli elettori di tale collettività.

Laddove si preveda di creare una collettività territoriale dotata di uno statuto particolare o di modificare la sua organizzazione, si può decidere, con legge, di consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate. La modifica dei confini delle collettività territoriali può altresì dar luogo alla consultazione degli elettori alle condizioni stabilite dalla legge.

stabilito ai sensi dell'articolo 72-1, terzo comma, Cost., ma si tratta, a differenza di quanto avviene per le COM, di una mera facoltà¹⁰¹⁹.

5.2.d. *I groups de pression e la recente disciplina introdotta dalla Sapin II.*

Un ulteriore contropotere è rappresentato dai *groups de pression* (o “lobbies” o “*rappresentanti dei gruppi di interesse*”); recentemente disciplinati dalla legge Sapin II del 2016 relativa alla “*transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*”, la quale ha modificato la legge 2013-907¹⁰²⁰. Con tale fonte si è arricchita la regolamentazione relativa ai rapporti tra gli organismi coinvolti nel procedimento legislativo e i c.d. “rappresentanti dei gruppi di interesse” con l’obiettivo espresso di garantire una maggiore trasparenza ed evitare eventuali conflitti di interesse o, nella peggiore delle ipotesi, la realizzazione del reato di “*trafic d’influence*” specificatamente incriminato agli artt. 432-11¹⁰²¹ e 433-1¹⁰²² del Codice penale francese.

La legge, in primo luogo, ha fornito una definizione di “*group de pression*” che ne delimita il campo di applicazione: dal testo si deduce che, in generale, sono *lobbies* le persone giuridiche o fisiche che svolgono un’attività di influenza sulle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo in maniera regolare o principale¹⁰²³.

¹⁰¹⁹ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 710.

¹⁰²⁰ Si tratta della Legge n. 1692/2016, che ha modificato la legge 2013-907 sulla trasparenza.

¹⁰²¹ Article 432-11 Code Pénal.

Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

¹⁰²² Article 433-1 Code Pénal.

Est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé, de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte mentionné au 1° ou pour abuser ou avoir abusé de son influence dans les conditions mentionnées au 2°.

¹⁰²³ Art. 18-2, sezione 3 bis, legge 2013-907. Tale definizione restrittiva è stata ampiamente criticata da alcune organizzazioni internazionali come Transparency International. (vedi: www.transparency-france.org/renforcer-notre-democratie/suivi-legislatif/loi-sapin2/).

I gruppi di pressione, ai sensi dell'articolo 25 della legge *Sapin II*¹⁰²⁴, hanno l'obbligo di iscriversi in un registro *ad hoc* accessibile al pubblico, tenuto dall'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique* o HATVP) e contenente una serie di informazioni relative ai rappresentanti di interesse¹⁰²⁵.

I *groups* sono tenuti anche al rispetto di determinate regole di natura deontologica enunciate nella legge che possono, ai sensi della stessa, essere precisate in un Codice di condotta¹⁰²⁶; tale testo deve essere definito con decreto in seno al Consiglio di Stato e dopo un parere pubblico della HATVP¹⁰²⁷.

Infine, all'art. 18-4 sezione 3bis, legge 2013-907, così come modificata dalla *Sapin II*, si prevede che le regole applicabili ai rappresentanti di interessi all'interno di ciascuna assemblea parlamentare siano determinate e attuate nel rispetto delle condizioni fissate dall'art. 4 *quinquies*¹⁰²⁸ dell'ordinanza n. 58-1100 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, contestualmente modificato; questa disposizione sancisce che l'Ufficio di presidenza delle assemblee parlamentari determini le regole applicabili ai rappresentanti dei gruppi di interesse che entrano in comunicazione con deputati, senatori, gruppi parlamentari, collaboratori dei parlamentari o dei gruppi parlamentari e agenti dei servizi delle assemblee parlamentari¹⁰²⁹.

¹⁰²⁴ L'art. 25 della Legge *Sapin II* inserisce la sezione 3 bis all'interno della legge 2013-907, suddivisa in articoli dal numero 18-1 al 18-10.

¹⁰²⁵ Art. 18-1, sezione 3 bis, legge 2013-907. In forza del principio di autonomia in materia, ribadito, di recente, dal *Conseil Constitutionnel* in data 8 dicembre 2016, il Senato ha mantenuto una propria lista consultabile sul sito istituzionale (Cfr. www.senat.fr/role/groupe/interet.html) Diversamente, l'Assemblea Nazionale ha eliminato il proprio registro personale. http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.

¹⁰²⁶ Per esempio, la legge, ai sensi dell'art. 18-5 sezione 3 bis stabilisce che i rappresentanti: devono dichiarare di astenersi dal proporre o consegnare alle persone con cui entrano in contatto regali, doni o qualsiasi vantaggio di valore significativo; di astenersi da ogni incitamento a infrangere le regole deontologiche applicabili alle persone interessate; di astenersi dall'ottenere o cercare di ottenere delle informazioni o decisioni comunicando a tali persone deliberatamente informazioni errate o ricorrendo a manovre destinate a ingannarle; di astenersi dal divulgare a terzi le informazioni ottenute con finalità commerciali o pubblicitarie; di astenersi dal vendere a terzi copie di documenti del Governo, di un'autorità amministrativa o pubblica indipendente o di usare carta intestata e luoghi di autorità pubbliche o di organi amministrativi.

¹⁰²⁷ Art. 18-5, ultimo comma, sezione 3bis, legge 2013-907.

¹⁰²⁸ Art. 4 *quinquies*. Ordinanza n. 58-1100.

Le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées au 2° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ces règles sont rendues publiques.

L'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire s'assure du respect de ces règles par les représentants d'intérêts. Il peut, à cet effet, être saisi par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article au sein de l'assemblée concernée. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission.

Lorsqu'il est constaté un manquement aux règles déterminées par le bureau, l'organe chargé de la déontologie parlementaire saisit le président de l'assemblée concernée. Celui-ci peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.]

Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate qu'une personne mentionnée au premier alinéa a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le bureau, il en avise la personne concernée et, sans les rendre publiques, lui adresse des observations.

¹⁰²⁹ Art. 18-4 sezione 3bis, legge 2013-907.

Prima dell'entrata in vigore della legge in esame, esistevano dei precedenti Codici di condotta che sono stati modificati alla luce della nuova normativa¹⁰³⁰. In particolare, in relazione al Senato, il Comitato di deontologia parlamentare, ha adottato due provvedimenti: la prima, l'*Arrêt* n. 106-2017, ha modificato il Codice di condotta previgente, adattandolo al testo della *Sapin II*, mentre la seconda ha modificato il capitolo XXII bis dell'*Instruction Générale* dell'Ufficio di Presidenza (*Instruction Générale du Bureau*, IGB) precisando le modalità con cui il Comitato di deontologia parlamentare e il Presidente del Senato si assicurano il rispetto del novello art. 4 *quinquies* (*Arrêt* n. 105/2). Secondo quanto previsto dal capitolo XXII bis, in caso di mancato rispetto del Codice di condotta, i senatori e i collaboratori del presidente o di un senatore o di un gruppo e anche i membri del personale del Senato hanno la possibilità di adire il Comitato di Deontologia Parlamentare¹⁰³¹; anche l'Assemblea Nazionale ha modificato, in maniera non dissimile dal Senato, il proprio Codice di condotta in data 13 luglio 2016 con una decisione del *Bureau*¹⁰³².

È l'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica che vigila sul rispetto dei Codici di condotta e sull'adempimento alla registrazione obbligatoria al registro insieme all'organo incaricato della deontologia parlamentare all'interno dei singoli rami del Parlamento¹⁰³³. Inoltre, tutti i rappresentanti di interessi devono comunicare alla HATVP le informazioni concernenti la loro identità, il campo di attività, l'organismo per il quale lavorano, nonché, le azioni compiute in materia di rappresentanza di interessi, precisando il totale delle spese e degli affari dell'anno precedente e il numero delle persone impiegate¹⁰³⁴.

L'Alta autorità è dotata di poteri di indagine e, in particolare, può richiedere ai singoli *groups* ogni informazione o documento necessario all'esercizio della sua missione, senza che le possa essere opposto il segreto professionale, e può compiere delle ispezioni nelle sedi del gruppo dietro autorizzazione dell'autorità giudiziaria¹⁰³⁵. La HATVP può anche applicare sanzioni tramite decisioni motivate; tuttavia, nessun provvedimento sanzionatorio può essere assunto senza che il diretto interessato o il suo rappresentante sia stato ascoltato o convocato¹⁰³⁶.

5.2.e. Il Conseil Constitutionnel e il controllo preventivo di costituzionalità.

Come visto, il controllo preventivo del Consiglio Costituzionale non è solo obbligatorio in determinati casi ma è, in generale, facoltativo ai sensi dell'art. 61, primo e secondo

¹⁰³⁰ Per il Senato il riferimento è al *Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat* adottato dal *Bureau de Sénat* nel 2009 ed entrato in vigore nel 2010, mentre per l'Assemblea Nazionale il rinvio è al *Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* adottato nel 2009 ed oggetto di modifiche nel 2013.

¹⁰³¹ Vedi: www.senat.fr/role/groupes_interet.html.

¹⁰³² Vedi: www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale.

¹⁰³³ In particolare, se l'organo incaricato della deontologia parlamentare constata che un soggetto, quale un deputato o un senatore, ha risposto favorevolmente a una richiesta effettuata da un rappresentante di interessi, informa la persona interessata e gli indirizza delle osservazioni, senza renderle pubbliche. fonte? http://www.camera.it/leg18/561?appro=la_disciplina_dell_attivit_di_lobbying_in_franzia_germania_regno_unito_e_usa-1.

¹⁰³⁴ Art. 18-3 sezione 3 bis, legge 2013-907. La legge *Sapin II* prevede che sia un decreto del Consiglio di Stato a stabilire le modalità e la periodicità di tali comunicazioni (cfr: 18-3 sezione 3 bis, legge 2013-907).

¹⁰³⁵ Art. 18-6, sezione 3 bis, legge 2013-907.

¹⁰³⁶ Art. 18-6 e 18-9, sezione 3 bis, legge 2013-907.

comma, Cost. per tutte le leggi non espressamente menzionate nella disposizione. In tale ipotesi il Consiglio interviene su ricorso del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro, del Presidente del Senato, dell'*Assemblée Nationale* oppure di non meno di sessanta deputati o senatori, prima che il testo sia promulgato e, dunque, entro quindi giorni dall'adozione dello stesso da parte delle due Assemblies.

Inoltre, il *Conseil* e può essere adito dal Presidente dell'Assemblea incaricata o dal Primo Ministro anche in caso di disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti ed il Governo circa la compatibilità di un disegno di legge e la legge organica, ed esso delibera entro il termine di otto giorni (ai sensi dell'articolo 39, quarto comma, Cost.¹⁰³⁷).

L'*iter* e gli esiti sono i medesimi di quelli previsti per il controllo obbligatorio *ex ante* a cui si rinvia; si rileva solamente che, a seguito dell'introduzione della QPC, e, dunque del controllo successivo del *Conseil* con la riforma del 2008, il controllo preventivo facoltativo ha subito delle variazioni a livello quantitativo e qualitativo¹⁰³⁸.

5.2.f. Un contropotere residuale: il référendum consultatif.

Il *referendum* costituisce il contropotere non rappresentativo a legittimità democratica per eccellenza: la sua specialità deriva dalla "composizione" divisa tra il comitato promotore e il corpo referendario. Peraltro, esso costituisce lo strumento ultimo di reazione contro un esercizio deviato del potere rappresentante e il modo più diretto in cui la sovranità popolare si esprime.

Esistono differenti *referendum* nell'ordinamento giuridico francese, tutti indetti dal Presidente della Repubblica¹⁰³⁹; per quanto concerne le leggi ordinarie, l'art. 11 Cost.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁷ Art. 39, quarto comma, Cost., I disegni di legge non possono essere inseriti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della prima assemblea incaricata ravvisa che le regole stabilite dalla legge organica sono state disattese. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti ed il Governo, il Presidente dell'assemblea incaricata o il Primo ministro possono adire il Consiglio costituzionale che delibera entro il termine di otto giorni.

¹⁰³⁸ Per un'analisi relativa all'incremento del controllo preventivo facoltativo dopo l'introduzione della QPC: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-40/les-controles-a-priori-et-a-posteriori.137432.html.

¹⁰³⁹ Ulteriori tipologie di *referendum* sono previste all'articolo 89, secondo comma, Cost., che disciplina il c.d. *referendum* approvativo di un progetto o di una proposta di revisione costituzionale, o all'articolo 88-5 Cost. che prevede un *referendum* sull'approvazione di progetti di legge che autorizzino la ratifica di un trattato relativo all'adesione di uno Stato all'Unione Europea o, ancora, il citato *referendum* locale previsto all'articolo 72-1 Cost. relativo alla consultazione degli elettori di una collettività territoriale. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 89.

¹⁰⁴⁰ Art. 11 Cost. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee, pubblicate sul *Journal Officiel*, può sottoporre a referendum ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni.

Quando il referendum è indetto su proposta del Governo, questi fa, davanti a ciascuna assemblea, una dichiarazione che è seguita da dibattito.

Un referendum che verta su un argomento tra quelli indicati al primo comma può essere organizzato su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali. Tale iniziativa prende la forma di una proposta di legge e non può avere ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno.

Le condizioni della presentazione di tale proposta di legge e quelle alle quali il Consiglio costituzionale controlla il rispetto delle disposizioni del comma precedente vengono determinate con legge organica.

sancisce due diversi strumenti facoltativi di partecipazione “esterna” dalla portata peculiare¹⁰⁴¹.

Al primo comma si prevede il c.d. *referendum* preventivo e confermativo (o “*referendum* legislativo” o *loi référendaire*¹⁰⁴²): il Presidente della Repubblica lo può indire su proposta del Governo o su richiesta congiunta delle due Assemblée e può avere ad oggetto ogni disegno di legge riguardante l’organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale o l’autorizzazione alla ratifica di un trattato che, pur non essendo contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni¹⁰⁴³.

L’istituto referendario previsto al primo comma è stato frequentemente utilizzato nei primi anni della V^a Repubblica dal Generale De Gaulle sia come modo di esercizio della sovranità, sia come mezzo di legittimazione delle proprie strategie politiche. Attualmente è di rara applicazione, dato il suo esito incerto, ed è usato prevalentemente nel campo dei trattati internazionali e noto è il caso dell’esito negativo del *referendum* del 29 maggio 2005 relativo alla ratifica del Trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa¹⁰⁴⁴.

Al comma terzo dell’art. 11 Cost., introdotto con la riforma del 2008, è, invece, previsto il “*referendum* legislativo di iniziativa minoritaria”; questo viene indetto dal Presidente nei medesimi casi previsti al primo comma, su richiesta di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali¹⁰⁴⁵. In tale ipotesi l’iniziativa non può avere a oggetto l’abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno e, come visto, il *Conseil Constitutionnel* è chiamato a controllare tale proposta prima della sottoposizione al *referendum*.

Se il *referendum* ha esito positivo, il Presidente della Repubblica promulga la legge nei quindici giorni successivi ai sensi dell’articolo 11, settimo comma, Cost.; diversamente, se il popolo francese non esprime il suo consenso, nessuna proposta di *referendum* può essere presentata prima di due anni¹⁰⁴⁶.

5.3. Considerazioni conclusive.

Se la proposta di legge non è stata esaminata dalle due assemblee entro il termine stabilito dalla legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone al referendum.

Qualora la proposta di legge non sia adottata dal popolo francese, nessuna nuova proposta di referendum che verta sullo stesso argomento può essere presentata prima che siano trascorsi due anni dalla data della consultazione elettorale.

Qualora il risultato del referendum conduca all’adozione del disegno o della proposta di legge, il Presidente della Repubblica promulga la legge nei quindici giorni successivi alla proclamazione dei risultati della consultazione.

¹⁰⁴¹ Tale articolo ha subito due variazioni nel corso del tempo: la prima modifica è intervenuta con la legge del 4 agosto 1995 n. 95-880, mentre la seconda con la legge costituzionale del 2008: da un lato, sono state ampliate le materie sottoponibili al *referendum* sancito dal primo comma dell’art. 11 Cost, dall’altro, è stato introdotto *ex novo* il *referendum* previsto al terzo comma.

¹⁰⁴² R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 89.

¹⁰⁴³ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁴ In www.vie-publique.fr/actualite/dossier/referendum-europe-29-mai-2005/referendum-du-29-mai-2005-projet-constitution-europeenne.html.

¹⁰⁴⁵ È stata ripresa una proposta avanzata dal Comitato Vadel del 1993.

¹⁰⁴⁶ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 90.

In conclusione di questa breve indagine sulle principali ipotesi di partecipazione esterna al processo legislativo francese, non si può che rimarcare come il tipico “centralismo tecnocratico” francese caratterizzi anche il sistema dei contropoteri; è evidente, infatti, che, a differenza dell’ordinamento giuridico italiano, concentrato sui contropoteri “successivi”, è, invece, centrale il ruolo preventivo del *Conseil d’État* che rappresenta il vero organo di resistenza nei confronti del potere maggioritario, dato anche l’uso limitatissimo del *referendum*, da un lato, e le prudenze giurisprudenziali del *Conseil Constitutionnel* dall’altro. La sua attività permette, da un lato, un primo scrutinio di costituzionalità dell’atto, che può giungere a diventare una vera e propria riscrittura dello stesso, e che, in ogni caso, ne legittima, a livello tecnico e non politico, l’emanazione e garantisce una sua maggiore tenuta al vaglio del Consiglio costituzionale, con conseguenti benefici in termini di certezza del diritto; dall’altro, l’attività del Consiglio di Stato ha attualmente, come si vedrà nel prossimo capitolo¹⁰⁴⁷, un ruolo centrale in relazione alla qualità della normazione, che, certamente, costituisce un altro rilevante aspetto per quanto riguarda il corretto funzionamento del procedimento legislativo.

6. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA BUONA SCRITTURA DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELL’ORDINAMENTO COSTITUZIONALE FRANCESE

di Luca Costanzo

6.1. Cenni introduttivi: la legge “al tempo della complessità”.

“Buona scrittura delle leggi” e “valutazione di impatto delle politiche pubbliche” costituiscono aspetti ormai ineludibili del rendimento, se non anche della legittimazione, dei parlamenti contemporanei nelle cd. società complesse, quali si sono venute evolvendo a partire almeno dalla seconda metà del secolo trascorso.

Esigenze diverse sottostanno, del resto, all’incremento della domanda della qualità complessiva del confezionamento delle leggi, e tra queste, principalmente, una più compiuta caratura democratica degli ordinamenti, che reclama che la norma si segnali sempre più per chiarezza, comprensibilità e trasparenza, e, per altro diverso profilo, l’accresciuta sollecitazione alla produzione di disposti legislativi efficaci ed efficienti, maggiormente rispondenti ad un mondo sempre più plurale, accelerato ed interconnesso.

In questo quadro, è lo stesso ruolo del legislatore ad essere allora di necessità riconfigurato, dato che, a pena del decadimento della sua stessa funzione (già messa, tra l’altro, in sofferenza dal pluralismo delle fonti interne e sovranazionali), non potrebbe, se mai sia stato possibile, limitarsi a sfornare editti avulsi da esigenze effettive o proclamati-manifesto, ma deve esibire un prodotto normativo adeguato *ex ante* ed *ex post*.

Pur nella sua portata circoscritta, pertanto, il presente lavoro si ripropone di delineare le principali problematiche sottese ai profili sopra accennati, procedendo, in un primo tempo,

¹⁰⁴⁷ Cfr., *infra*, capitolo 6.

all'illustrazione delle tecniche predisposte da una varietà di fonti e di testi in funzione della buona scrittura delle leggi nella prospettiva della semplificazione e del miglioramento dell'accessibilità e intelligibilità del diritto (cd. *drafting* normativo); e, successivamente, alla riflessione sui criteri diffusamente accolti per la valutazione dell'efficacia della legislazione.

Con l'importante precisazione, tuttavia, che si prenderà in considerazione come ordinamento esemplare quello francese, nell'intento di ricavarne anche *per differentiam* (com'è noto, infatti, pur appartenendo alla stessa matrice costituzionale, vige Oltralpe dal 1958 una forma di governo affatto peculiare) elementi di confronto utili per una più proficua intelligenza delle problematiche nazionali.

6.2. Forme e parametri costituzionali del controllo della *qualité de la loi*.

In Francia, dunque (e ci si imbatte qui in una prima peculiare circostanza rispetto all'ordinamento italiano), un fondamentale contributo alla garanzia della qualità redazionale dei testi legislativi proviene dallo stesso *Conseil Constitutionnel*, il cui ruolo, potenziato di recente dall'introduzione della via incidentale anche nell'ordinamento transalpino, ha, però, già avuto modo, ormai da tempo, di dispiegarsi evocato dalla via preventiva, "ingerendosi", può dirsi, direttamente nell'ambito del procedimento legislativo.

È in quest'ultima sede, del resto, che ha preso corpo la giurisprudenza costituzionale avversa all'*obscurité des lois* che "*rend le droit imprévisible, en fait un instrument de l'arbitraire, indulgent envers les habiles et les puissants, impitoyable envers les faibles et les maladroits, une source permanente de conflits, de verbalismes, de procédures judiciaires interminables; elle est un des moyens de mettre fin à l'état de droit, le plus pitoyable parce que c'est l'inintelligence qui le fait disparaître: une loi inintelligible est une mascarade juridique. Seule la loi claire, simple, limpide, transparente, compréhensible de tous peut être respectée, devenir efficace et assurer ce que l'on peut attendre du droit: la justice, l'ordre, la prévisibilité, la sécurité, le bien-être, la paix et peut-être le bonheur*"¹⁰⁴⁸.

Il *leading case* nella materia può essere considerata la dec. n. 99-421 del 16 dicembre 1999, nella quale, pur ritenendo nel caso di specie la legge conforme alla Costituzione, si affermava come costituisca finalità intrinseca alla legislazione "*l'obiettivo di valore costituzionale dell'accessibilità e intelligibilità della legge*". Tale obiettivo era ritenuto costituzionalmente necessitato sulla base della considerazione che "*in effetti, l'uguaglianza davanti alla legge enunciata dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino e la 'garanzia dei diritti' richiesta dal suo articolo 16 potrebbero non essere effettivi se i cittadini non disponessero di una conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili*" e che "*una tale conoscenza è inoltre necessaria all'esercizio dei diritti e delle libertà garantiti sia dall'art. 4 della Dichiarazione, in virtù del quale detto esercizio non ha limiti se non quelli determinati dalla legge, sia dall'art. 5, a mente del quale 'tutto ciò che non è vietato dalla Legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina*"¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁸ Così P. MALAURIE, *L'intelligibilité des lois*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, p. 131.

¹⁰⁴⁹ Cfr. il par. 13.

Un anno più tardi, con la decisione n. 200-437 DC del 19 dicembre 2000, il CC sembra voler tirare le fila del ragionamento svolto con la decisione del 1999, stabilendo implicitamente che, se i principi di intelligibilità della legge rappresentano finalità generali dell'ordinamento, allora deve essere consentito al *Conseil* un pieno accesso al controllo della disposizione sotto il profilo della sua specificità e accessibilità, sicché “*se la legge accresce la complessità dei circuiti finanziari (...) essa enuncia in modo preciso le nuove regole di finanziamento instaurate*”¹⁰⁵⁰.

Sotto un più generale profilo, il *Conseil* ha proceduto a verificare la chiarezza, l'omogeneità e la comprensibilità della normazione in relazione al vizio c.d. di incompetenza negativa, che si realizza allorquando “il legislatore disconosce i limiti del proprio potere (incompetenza), ritenendoli meno estesi di quanto lo sono (negativa)”¹⁰⁵¹. In tal modo, il parametro della qualità della normazione è stato fatto derivare direttamente dall'art. 34 Cost, che prescrive il corretto e pieno (quindi chiaro e intelligibile) esercizio della potestà normativa¹⁰⁵².

Così, nella decisione 2004-503 del 12 agosto 2004, il *Conseil* riconosce espressamente che “*incombe sul legislatore il pieno esercizio della competenza ad esso attribuita dalla Costituzione e, in particolare, dall'art. 34*” e che “*a questo riguardo, il principio di clarté de la loi, che discende dal medesimo articolo della Costituzione e l'obiettivo di valore costituzionale di intelligibilità e accessibilità della legge, che discende dagli articoli 4, 5, 6 e 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, impongono di adottare delle disposizioni sufficientemente precise e delle formule non equivocate*”¹⁰⁵³.

Ne risulta dunque sufficientemente tratteggiata la triade di obiettivi di valore costituzionale che il legislatore è tenuto a perseguire per essere coerente con il suo ruolo, ossia l'*intelligibilité*, l'*accessibilité* e la *clarté* della legge, la cui infrazione può portare a far considerare invalida la delibera legislativa.

L'implementazione del controllo di costituzionalità attraverso la via incidentale, sia pure a supporto specifico della tutela dei diritti fondamentali, viene dunque ad inserirsi in questo *acquis* giurisprudenziale, sicché l'interrogativo sorge spontaneo se anche il difetto di buona legislazione diventi azionabile nella medesima prospettiva.

In una prima fase, tuttavia, il CC non sembra però aver maturato solide convinzioni in proposito, se è vero che nella decisione n. 2010-4/17 del 22 luglio 2010 riteneva inammissibili le doglianze relative alla scarsa qualità della legge e alla violazione degli obiettivi di valore costituzionale dell'intelligibilità e dell'accessibilità della legge non vertendosi in questi casi in tema di diritti e libertà (9. *Considérant que, si l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une*

¹⁰⁵⁰ Cfr. il par. 3.

¹⁰⁵¹ P. RRAPI, «*L'incompétence négative*» dans la QPC: de la double négation à la double incompréhension, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 34, gennaio 2012.

¹⁰⁵² Cfr. P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 288.

¹⁰⁵³ Cfr. il par. 29.

question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution)¹⁰⁵⁴.

Nel senso invece di una potenziale apertura alla declaratoria di illegittimità, si è mossa la decisione 2015-495 QPC del 20 ottobre 2015, in cui il CC ha rigettato la questione, affermando che le disposizioni oggetto di esame non erano viziata da inintelligibilità, lasciando forse intendere che il *Conseil* abbia previamente ritenuto ammissibile la censura e l'abbia quindi esaminata per rigettarla nel merito.

Sotto il profilo del controllo di legittimità costituzionale, si può quindi riassuntivamente osservare che la garanzia dei requisiti di *clarté*, *intelligibilité* e *accessibilité* della legge nell'ordinamento francese si attua nel momento attuale nella loro pienezza pienamente nel ricorso diretto, in quanto volto ad innescare un controllo a parametro costituzionale indiscriminato.

Si tratta dunque di un approdo assai più avanzato di quanto può riscontrarsi nella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale per cui, in estrema sintesi, non sarebbe possibile individuare un autonomo vizio di legittimità costituzionale di “cattiva” qualità della legislazione¹⁰⁵⁵. Fermo restando tale limite, la giurisprudenza costituzionale più recente sembra però registrare qualche apertura verso la censurabilità delle norme in contrasto con i canoni di buona legislazione, laddove tale violazione investa profili, per così dire, collaterali alle regole di *drafting*.

Ciò che si è verificato, più precisamente, con le sentenze 16 aprile 2013, n. 70 e 22 dicembre 2010, n. 364, in cui la Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 97 Cost. la scarsa qualità redazionale di una disciplina regolatrice dell'azione amministrativa, sul presupposto che una normativa “foriera di incertezza” si traduca nel cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

6.3. Il Conseil d'Etat.

Prima di volgere l'attenzione agli organismi più propriamente parlamentari interessati dal procedimento legislativo, una riflessione va sicuramente riservata al *Conseil d'Etat*. Tale organo che, come si vedrà più avanti, riveste un'importante funzione nell'ambito della valutazione di impatto dei disegni di legge del governo, non da oggi esercita un ruolo pregnante, attraverso il parere obbligatorio sui *projets de loi*¹⁰⁵⁶, anche nell'implementazione degli *standard* di qualità redazionale.

In particolare, nell'ambito della funzione di tipo consultivo, il *Conseil d'Etat* interviene esaminando:

- a) la qualità redazionale,
- b) la regolarità giuridica,

¹⁰⁵⁴ V., sul punto, G. CANIVET, *L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit*, in *Conseil d'État, Simplification et qualité du droit, Étude annuelle 2016, Documentation française*, 2016, pp. 217-231.

¹⁰⁵⁵ Sul tema restano probabilmente valide le considerazioni espresse in P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, in www.tecnichenormative.it/draft/Costanzo.pdf.

¹⁰⁵⁶ Previsto all'art. 39, c. 2, della Costituzione francese.

c) l'opportunità amministrativa dei testi di legge di iniziativa governativa¹⁰⁵⁷.

In particolare, l'analisi della qualità redazionale (*sub a*) non si limita a un controllo della correttezza formale, ma è volto a verificare che nessuna seria ambiguità possa incidere sulle disposizioni di legge, al punto da intaccare i principi di accessibilità, intelligibilità e sicurezza giuridica.

Sub b), la regolarità giuridica richiede invece un controllo di conformità organica, ossia, prevalentemente, del rispetto delle gerarchie normative, al fine di prevenire una possibile successiva declaratoria di incostituzionalità.

Da ultimo, l'opportunità amministrativa (*sub c*) rappresenta un controllo non strettamente giuridico, ma non irrilevante data l'autorevolezza giuridica del *Conseil d'Etat*.

Quanto all'efficacia dei pareri del consesso di *Palais-Royal*, essa è rimessa alla volontà del governo di adeguarsi o meno ad essi. In proposito, si è osservato che l'esecutivo ha seguito "quasi sempre" le osservazioni vertenti sulla regolarità giuridica dei testi, ha "tenuto in grande conto" i pareri in materia di qualità redazionale, ma ha "seguito meno frequentemente" le considerazioni sull'opportunità amministrativa dei ddl¹⁰⁵⁸.

Qualche considerazione merita anche la *Commission supérieure de codification*, istituita con *décret* n. 89-647 del 12 settembre 1989, il cui art. 1 attribuisce alla commissione il compito di coadiuvare il Governo nella redazione e nella modificazione dei codici legislativi.

Essa è presieduta e posta al servizio del Primo ministro ed è composta da diverse personalità provenienti dalle due Camere (membri delle Commissioni per le leggi dell'Assemblea e del Senato), da personalità di spicco dell'apparato amministrativo ministeriale e da rappresentanti delle giurisdizioni superiori amministrativa, civile e contabile. Orbene, proprio la presenza di giudici del *Conseil d'Etat*, oltre che la finalità propriamente codificatoria dell'organo, sembra poter determinare un certo attivismo in materia di enucleazione di principi generali in materia di *drafting* da parte della commissione, tale da renderla non irrilevante nel complesso di garanzia apprestate alla buona scrittura delle leggi nel procedimento legislativo.

Guardando anche qui all'esperienza italiana, può osservarsi come anche in questo settore il modello amministrativo francese abbia esercitato una forte influenza. Si noti, come, accanto al tradizionale ruolo consultivo nei confronti dell'attività normativa del Governo del supremo consesso amministrativo, che la l. n. 127 del 1997 ha esteso ai testi unici¹⁰⁵⁹, si è affiancata anche la possibilità che all'organo sia devoluta la stesura stessa dell'atto¹⁰⁶⁰. In proposito risulta centrale l'apposita Sezione Consultiva degli Atti Normativi, che si è già in

¹⁰⁵⁷ Ove previsto dalle singole leggi, nonché sempre in via facoltativa, il parere del *Conseil d'Etat* si estende anche agli atti regolamentari del Governo.

¹⁰⁵⁸ Cfr. "Le rôle consultatif du Conseil d'Etat", Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat, *Intervention devant le Parlement de la République de Croatie le 3 mars 2015*, pag. 3, disponibile all'indirizzo web: conseil-etat.fr.

¹⁰⁵⁹ Si v. l'art. 17, co. 25, lett. a) della L. 127/1997.

¹⁰⁶⁰ Si consideri sul punto, oltre alla funzione spesso sostanzialmente redigente dei pareri del Consiglio di Stato, l'art. 7, co. 5, della L. 50/1999, che prevedeva che "il Governo può demandare la redazione degli schemi di testi unici (...) al Consiglio di Stato". Ma si v. anche l'art. 58 del r.d. n. 444/1942, a mente del quale "quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo".

diverse occasioni segnalata per i richiami al rispetto anche delle buone regole di tecnica legislativa¹⁰⁶¹.

Da ultimo, non può tacersi come l'attenzione alla razionalizzazione legislativa sia, da noi, emersa con qualche particolare concretezza (dopo il vistoso naufragio dell'analogo tentativo esperito nell'ambito della *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali del 1997*¹⁰⁶²) nella recente riforma del codice penale (d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21), che ha introdotto, all'art. 3-*bis* c.p., il principio della "riserva di codice", secondo cui le previsioni di nuovi reati possono essere introdotte solo con modifiche al codice penale, ovvero in leggi che disciplinano in modo organico una materia. Per quanto la natura meramente legislativa della disposizione non sia, di per sé, garanzia di vincolatività del principio, non sembra avventato ritenere che, anche per la collocazione sistematica della norma, essa potrà assumere una funzione di indirizzo del legislatore futuro.

6.4. La legistica in Parlamento.

A differenza di quanto si vedrà appresso per la valutazione delle politiche, non consta all'interno delle assemblee legislative francesi la presenza di organismi assimilabili al Comitato per la legislazione operante presso la Camera dei deputati di casa nostra, incaricato anche a sorvegliare gli aspetti di buona redazione normativa ai fini della miglior perspicuità dei testi (controllo formale *ex ante*). O meglio, un tale profilo sembra in certa misura assorbito dai numerosi studi di impatto della legislazione promossi soprattutto a seguito della legge costituzionale del 23 luglio 2008 (art. 39 Cost.) con cui si è inteso allestire anche un meccanismo di controllo del buon confezionamento delle leggi (cfr. *infra*)

Ciò non ha impedito però che anche Oltralpe fiorissero gli studi di legistica formale di cui costituisce l'esempio più luminoso la *Guida per l'elaborazione di testi legislativi e normativi* preparata dal Segretariato generale del Governo con l'intervento di membri del Consiglio di Stato, edita per la prima volta nel 2005 e arrivata oggi alla terza edizione¹⁰⁶³.

Dell'efficacia di tale prodotto (concepito peraltro senza contributi da parte delle assemblee rappresentative) si è peraltro dubitato, soprattutto in base alla circostanza, marcatamente visibile nella forma di governo francese, che la stragrande maggioranza degli atti normativi sfuggono all'elaborazione parlamentare per rientrare attraverso il meccanismo del *domaine du règlement* e della normazione secondaria nel monopolio dell'Esecutivo, mentre della stessa procedura legislativa parlamentare è *dominus* sostanziale ancora il Primo ministro. Inoltre, l'assenza (ovvia) di valore vincolante della Guida per i parlamentari fa sì che i testi proposti non debbano di necessità essere revisionati sotto il profilo legistico e restano quelli originari redatti, spesso, sotto la pressione delle varie *lobbies*. Un ruolo sfavorevole poi all'assunzione come dirimenti di regole di legistica può essere attribuito al

¹⁰⁶¹ V. l'art. 17, co. 28, della L. 127/1997 e, in proposito, O. ROSELLI, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999.

¹⁰⁶² Cfr. l'art. 129 del progetto. Sul punto, v. P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.

¹⁰⁶³ Oltre alla versione cartacea, una versione in formato elettronico gratuita è offerta sul sito di *Légifrance*.

paventato rischio che la volontà legislativa (sovrana più che altrove ... in Francia) possa essere confiscata da tecniche sia pure tendenti alla buona qualità del prodotto legislativo.

Per contro, non sono mancati anche in Francia tentativi più diretti del Parlamento stesso di intervenire su testi legislativi “sensibili” già vigenti per operarne una semplificazione nell’ottica del miglioramento della loro applicabilità e del rapporto con i vari destinatari, come testimoniato, ad es., dalla legge n. 2011-525 del 17 maggio 2011 sulla semplificazione ed il miglioramento della qualità del diritto.

In una prospettiva più propriamente procedurale, invece, merita considerazione la nuova formulazione dell’art. 41 Cost. dettata dalla riforma del 2008, che ora contempla la facoltà (già prevista dal 1958 a favore del Governo) anche per il Presidente della camera competente di dichiarare irricevibile un progetto di legge o un emendamento riguardanti materie non appartenenti al *domaine de la loi* stabilito all’art. 34 Cost.

Tale meccanismo, soprattutto laddove applicato a emendamenti per così dire “intrusi”, sembra dunque consentaneo anche ad evitare un eccessivo appesantimento dei testi legislativi con discipline di natura regolamentare, riconducendo l’attività parlamentare nell’alveo delle sue competenze. In questo senso, la vigilanza sul riparto materiale tra legge e regolamento è suscettibile di avere come conseguenza virtuosa una migliore redazione normativa, sottoponendo all’esame parlamentare la coerenza intrinseca degli articolati di legge.

La riserva, inoltre, ai soli Presidenti di assemblea (e quindi a organi di rappresentanza dell’intero arco parlamentare) della titolarità di attivazione della procedura in parola è stata ritenuta apprezzabile anche per l’effetto di “depoliticizzare” il vaglio di ricevibilità¹⁰⁶⁴.

Orbene, nella prassi la predetta novella costituzionale ha riscontrato un certo successo soprattutto al Senato, ove dal 1° ottobre 2015 al 31 marzo 2017 è stata dichiarata l’irricevibilità di ben 119 emendamenti, ossia l’1,1% degli emendamenti proposti¹⁰⁶⁵. Ciò che ha reso possibile configurare il *Sénat* come un organo di importanza crescente nella garanzia della qualità della legislazione¹⁰⁶⁶.

Da ultimo, non si può escludere, anche sulla base di una lettura comparata dell’esercizio delle prerogative presidenziali (si pensi a consimili vicende che hanno visto in Italia un forte ruolo, anche mediante semplici moniti, del Presidente della Repubblica¹⁰⁶⁷), che anche il potere di rinvio della legge (o la sua futura prospettazione) da parte del Capo dello Stato francese (art. 10. c. 2, Cost.) sia utilizzato in chiave correttiva dei profili di intelligibilità e qualità della legislazione, ponendosi così su un piano, può dirsi, di garanzia costituzionale parallelo a quello, sopra illustrato, svolto dal *Conseil Constitutionnel*.

6.5. La struttura della valutazione delle politiche tra l’Assemblée Nationale ed il Senat.

¹⁰⁶⁴ A. DE MONTIS – P. JENSEL MONGE, *Le Sénat et le renouveau de l’article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2017, p. 869.

¹⁰⁶⁵ La percentuale è calcolata sul numero di emendamenti che abbiano passato indenni gli altri filtri parlamentari di ammissibilità, quale, ad esempio, quello previsto all’art. 40 Cost. a garanzia dell’invariabilità finanziaria. Per questi dati, v. ancora A. DE MONTIS – P. JENSEL MONGE, *Le Sénat*, cit., p. 873.

¹⁰⁶⁶ P. TÜRK, *Le Senat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 65.

¹⁰⁶⁷ Si v., esemplarmente, il rinvio del 16 dicembre 2004 della legge di delega in materia di ordinamento giudiziario.

Come già accennato, il controllo sugli atti normativi ha assunto, in Francia, rinnovato vigore anche nella sua dimensione, per così dire, sostanziale, sotto i profili dell'adeguatezza e della puntualità dell'efficacia normativa. La riforma costituzionale del 2008 ha, infatti, potenziato le funzioni di controllo del parlamento sull'azione dell'esecutivo, con ciò istituzionalizzando la valutazione delle politiche pubbliche quale prerogativa parlamentare. Al contempo, si vedrà, come la valutazione dei profili di *drafting* ha esaltato il ruolo ordinamentale del *Conseil Constitutionnel*, così l'*Evaluation des Politiques Publiques* (EPP) ha posto in primo piano il compito ausiliario del legislatore della *Cour des comptes* e del *Conseil d'Etat*.

Più nel dettaglio, la missione valutatrice del parlamento è stata consacrata dalla riforma del 2008 all'art. 24 della Costituzione francese¹⁰⁶⁸. Per esercitare tale missione il parlamento (così come il governo) beneficia dell'assistenza della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 47-2 Cost.¹⁰⁶⁹ e dall'art. L. 132-6 del Codice delle giurisdizioni finanziarie che consente ai presidenti di assemblea di investire la Corte dei conti di una domanda di valutazione delle politiche pubbliche.

Per dare effettività al nuovo potenziale valutativo, il legislatore costituzionale ha deciso di riservare, con previsione espressa all'art. 48 Cost., *par priorité* una settimana di seduta su quattro al controllo dell'azione del governo e (quindi) alla valutazione delle politiche¹⁰⁷⁰. Tuttavia, la previsione di sedute dedicate alla valutazione soltanto *par priorité* sembra aver indebolito l'intento della riforma. In effetti, è stato osservato che, sia all'Assemblea sia al Senato, solo dal 15 al 20% del tempo totale delle sedute non è stato consacrato alla legiferazione. All'Assemblea, in particolare, le sedute di valutazione rappresentano circa il 13% del totale delle sedute annuali¹⁰⁷¹.

In merito agli organi deputati all'attuazione delle politiche pubbliche, possono rilevarsi alcune peculiari divergenze tra le due Camere.

Con riferimento all'Assemblea nazionale, la risoluzione n. 212 del 27 maggio 2009 ha istituito, con l'introduzione degli articoli 146-2 – 146-7 del Regolamento interno, il *Comité d'Evaluation et de Contrôle des Politiques Publiques* (CEC). Presieduto dal Presidente dell'Assemblea, il CEC comprende altresì 36 membri designati in maniera da assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e delle commissioni permanenti¹⁰⁷².

La funzione principale del CEC consiste nel produrre, di propria iniziativa o su domanda di una commissione, dei rapporti di valutazione che investano gli ambiti di competenza di più commissioni di merito¹⁰⁷³. Le valutazioni sono condotte da due *rapporteur*, di cui uno appartiene ai gruppi di opposizione e che possono essere scelti anche tra i membri designati

¹⁰⁶⁸ Nel primo comma si afferma che “il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche”.

¹⁰⁶⁹ Così recita l'art. 47-2 Cost.: “la Corte dei conti assiste il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo. (...) nonché nella valutazione delle politiche pubbliche”

¹⁰⁷⁰ Secondo il dettato dell'art. 48, co. 4, Cost. “una settimana di seduta su quattro è riservata in via prioritaria (...) all'iniziativa dei gruppi dell'opposizione dell'assemblea interessata”.

¹⁰⁷¹ Si v. il “Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques” del 15 marzo 2018, p. 56.

¹⁰⁷² Art. 146-2.

¹⁰⁷³ Art. 146-3, co. 1

da una commissione di merito, la cui competenza rientra nell'oggetto della valutazione¹⁰⁷⁴. Nel corso della loro indagine, che non può essere superiore ai 12 mesi¹⁰⁷⁵, i *rapporteur* possono avvalersi di esperti esterni, tra cui la Corte dei conti, secondo il dettato dell'art. 47-2 Cost.¹⁰⁷⁶ Dal 2012 in avanti, il CEC si è rivolto alla giurisdizione finanziaria, in media, per conferirle due valutazioni all'anno¹⁰⁷⁷.

Al termine dell'indagine, i *rapporteur* presentano le loro conclusioni al Comitato e le relative raccomandazioni sono trasmesse al Governo. I ministri presentano le loro risposte entro tre mesi ed esse sono poi discusse durante la settimana del mese dedicata all'attuazione delle politiche pubbliche¹⁰⁷⁸.

Il CEC è destinatario, oltre che dei rapporti valutativi elaborati dai *rapporteur*, anche delle informative sull'applicazione della legislazione che possono essere richieste dalle commissioni di merito competenti (ai sensi del Cap. V del Regolamento dell'Assemblea nazionale)¹⁰⁷⁹.

Inoltre, su istanza del presidente della commissione competente, o del Presidente dell'Assemblea, il Comitato può dare il proprio parere sugli studi di impatto governativi, trasmettendolo poi, nel più breve tempo possibile, alla Conferenza dei Presidenti¹⁰⁸⁰. Esso dà altresì parere sugli emendamenti presentati da un deputato o in seno alla commissione competente per il merito che siano suscettibili, appunto, di valutazione preliminare¹⁰⁸¹ (*évaluation préalable*) ai sensi dell'art. 98-1¹⁰⁸².

Infine, il CEC può formulare proposte alla Conferenza dei Presidenti circa l'ordine del giorno della settimana dedicata al controllo e alla valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, può proporre lo svolgimento di sedute pubbliche o sollecitare il dibattito sulle proprie relazioni o sugli esiti delle procedure conoscitive attivate dalle commissioni competenti¹⁰⁸³.

Si osserva altresì che sul ruolo del Comitato si è espresso, limandone le attribuzioni fino a definirle come appena illustrate, il *Conseil Constitutionnel* con la decisione n. 2009-581 DC del 25 giugno 2009.

Accanto al CEC, l'Assemblea ha nel tempo sviluppato organi con funzione ancillare nei confronti del Parlamento, sotto almeno due profili: a) ora perché rappresentano degli strumenti di specializzazione delle procedure conoscitive di singole commissioni, b) ora perché sono incaricati di svolgere istruttorie su temi di particolare interesse generale.

Sub a), dal 1999 opera, in seno alla Commissione Finanze, la *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC), composta da 16 membri e co-presieduta da un deputato di maggioranza e uno di opposizione. La MEC collabora con la Corte dei conti nel fornire assistenza

¹⁰⁷⁴ Art. 146-3, co. 3.

¹⁰⁷⁵ Art. 146-3, co. 5.

¹⁰⁷⁶ Art. 146-3, co. 4.

¹⁰⁷⁷ *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, cit.*, p. 60.

¹⁰⁷⁸ Art. 143-3, co. 6, 7 e 8.

¹⁰⁷⁹ Art. 146-4.

¹⁰⁸⁰ Art. 146-5.

¹⁰⁸¹ Art. 146-6.

¹⁰⁸² Secondo l'art. 98-1 del Regolamento dell'Assemblea, un emendamento è oggetto di valutazione preliminare: a) su istanza del presidente o del relatore della commissione competente; b) su istanza del suo autore, di concerto con il presidente della commissione competente, in caso di emendamento proposto da un deputato.

¹⁰⁸³ Art. 146-7.

all'esame delle leggi di finanza, in attuazione degli artt. 57-60 della LOLF (*loi organiques relative aux lois de finances*). Ad essa è conferita particolare forza ispettiva, potendo audire testimoni e ottenere l'esibizione di tutti i documenti richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato. Sussiste, inoltre, un obbligo per il Governo di rispondere entro due mesi alle osservazioni presentate dalla MEC.

Poteri analoghi a quelli della MEC si trovano in capo alla *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS), istituita dall'art. 38 della legge n. 2004-810 del 13 agosto 2004, in seno alla Commissione Affari Sociali. Congiuntamente alla Corte dei conti, infatti, anche la MECSS ha il compito di monitorare la spesa per la previdenza sociale e formulare osservazioni sul tema.

Quanto agli "organi di riflessione"¹⁰⁸⁴ su temi di interesse generale, e siamo al punto *sub b)*, ci si riferisce alle delegazioni parlamentari, le quali, a differenza dei c.d. uffici parlamentari, sono enti collegiali appartenenti a una sola Camera che svolgono un'attività conoscitiva a carattere valutativo in materie spesso trasversali alle competenze delle singole commissioni di merito. Delle molte delegazioni istituite in passato all'Assemblea¹⁰⁸⁵, oggi restano in attività solo la *Delegazione per i diritti delle donne e per l'eguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne*¹⁰⁸⁶, la *Delegazione parlamentare per i servizi di sicurezza*¹⁰⁸⁷, la *Delegazione parlamentare per le collettività d'Oltre Mare*¹⁰⁸⁸.

Spostando lo sguardo sul Senato, la valutazione delle politiche pubbliche è ivi condotta secondo una diversa e più tradizionale scelta organizzativa. Gli attori principali in questo ambito sono, infatti, le commissioni parlamentari di merito, le quali, in base all'art. 22 del Regolamento del Senato "*assicurano l'informazione del Senato e mettono in opera, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi*".

Lo stesso articolo, ai commi 2 e 3, precisa che "*la commissione delle finanze monitora e controlla l'esecuzione delle leggi di finanza e procede alla valutazione di ogni questione relativa alle finanze pubbliche*", nonché "*la commissione per gli affari sociali monitora e controlla l'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale e procede alla valutazione di ogni questione relativa alle finanze della previdenza sociale*". A tal fine,

¹⁰⁸⁴ La dizione "*organes de réflexion*" per definire le delegazioni è mutuata dalla Scheda di sintesi n. 54: *Les délégations parlementaires*, rinvenibile sul sito web dell'Assemblea Nazionale, *assemblee-nationale.fr*

¹⁰⁸⁵ La più nota delle quali era, probabilmente, la *délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne* (che aveva il proprio *alter ego* al Senato), adibita all'esame degli atti dell'Unione europea e della partecipazione della Francia all'Unione. Le predette delegazioni sono state sostituite, in entrambe le Camere, con le *commissions des affaires européennes*, in virtù della riforma costituzionale del 2008 che ha modificato l'art. 88-4 Cost., il quale oggi recita, al co. 4, che "*è istituita in seno ad ogni assemblea parlamentare una commissione incaricata degli affari europei*".

¹⁰⁸⁶ Istituita con L. 99-585 del 12 luglio 1999, la Delegazione per i diritti delle donne e le pari opportunità ha per obiettivo il monitoraggio della politica del Governo che abbia conseguenze nei confronti dei diritti delle donne e delle pari opportunità, nonché di seguire l'applicazione delle leggi in questo ambito.

¹⁰⁸⁷ Creata dalla L. 7-1443 del 9 ottobre 2007, la Delegazione in parola controlla e valuta le direttive in materia di attività di *intelligence* che promanano dal Governo. I suoi lavori sono coperti dal segreto di difesa nazionale, ma, come le altre Delegazioni, pubblica ogni anno un rapporto sul bilancio dell'attività da essa svolta.

¹⁰⁸⁸ Istituita dalla Conferenza dei presidenti nel luglio 2012, la Delegazione per i territori d'Oltre-Mare è stata istituzionalizzata in entrambe le Camere dall'art. 99 della L. n. 2017-256 del 28 febbraio 2017. Ne fanno parte di diritto tutti i deputati eletti dalle collettività d'Oltre-Mare, di cui è incaricata di rappresentare le istanze all'Assemblea.

anche al Senato è stata istituita la *Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale* (MECSS), in seno alla Commissione per gli affari sociali.

Come all'Assemblea nazionale, anche in Senato sono presenti alcune delegazioni su materie trasversali alle commissioni di merito. Si ricordano, in particolare, oltre alla *Delegazione per i diritti delle donne e per l'eguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne* e alla *Delegazione parlamentare per le collettività d'Oltre Mare*, la *Delegazione per le imprese*¹⁰⁸⁹, la *Delegazione per le collettività territoriali e la decentralizzazione*¹⁰⁹⁰ e la *Delegazione per la prospettiva*¹⁰⁹¹.

Da ultimo, vanno ricordati gli organi valutativi bicamerali, i già citati Uffici, tra i quali spicca l'*Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche* (OPECST), istituito con L. 83-609 dell'8 luglio 1983. L'OPECST ha l'obiettivo di informare il parlamento delle conseguenze delle scelte di carattere scientifico e tecnologico, al fine di renderne consapevoli le decisioni. È composto da diciotto deputati e diciotto senatori, con l'assegnazione della presidenza per tre anni alternativamente a un membro dell'Assemblea e del Senato. È assistito da un Consiglio scientifico composto da personalità di spicco negli ambiti della scienza e della tecnologia e può raccogliere, nell'ambito delle valutazioni, l'opinione delle rappresentanze sindacali e delle professioni, nonché delle associazioni a difesa dell'ambiente e dei consumatori.

L'attività di valutazione può iniziare sia d'ufficio, sia su richiesta di un presidente di un gruppo politico, o di sessanta deputati o quaranta senatori, oppure su impulso di una commissione speciale o permanente. In caso di necessità, l'Ufficio può domandare alla Camera da cui proviene la richiesta di valutazione il conferimento degli stessi poteri delle commissioni d'inchiesta per una durata non superiore a sei mesi. Al termine della valutazione, l'OPECST redige un rapporto contenente proposte e raccomandazioni che viene poi pubblicato.

6.6. Gli itinerari della valutazione ex ante.

La procedura della valutazione delle politiche è contenuta, essenzialmente, nell'art. 39 Cost., nella legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009, nonché nella circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2009.

L'art. 39 della Costituzione prevede, al comma 4, che i disegni di legge (*projets de loi*) siano oggetto di una valutazione di impatto, quale condizione della loro inscrivibilità all'ordine del giorno. L'assenza dell'analisi è rilevata dalla Conferenza dei presidenti entro 10 giorni dal deposito del ddl all'assemblea. Nello stesso spazio temporale il CEC può, se richiesto, rendere il proprio parere sul testo¹⁰⁹². Il Governo, ove non sia d'accordo con la decisione della Conferenza, può adire il *Conseil Constitutionnel* che deciderà entro 8 giorni.

¹⁰⁸⁹ Istituita dalla delibera della presidenza del Senato 2014-280, la delegazione si occupa di informare il Senato sulle prospettive di sviluppo delle imprese.

¹⁰⁹⁰ Istituita nel 2009 sempre dalla presidenza del Senato, la delegazione in parola svolge studi sullo stato della decentralizzazione amministrativa.

¹⁰⁹¹ Nata sempre per iniziativa della presidenza del Senato nel 2009, la delegazione per la prospettiva compie indagini sullo sviluppo della società e dell'economia.

¹⁰⁹² Ai sensi dell'art. 146-5 del Regolamento dell'Assemblea nazionale.

Alcune eccezioni all'obbligo di valutazione sono individuate all'art. 11 della legge organica del 2009¹⁰⁹³.

La Circolare 15 aprile 2009, dal canto suo, precisa che l'analisi di impatto è redatta di iniziativa del Ministro competente per il disegno di legge e discussa con il Segretariato generale del Governo. Ove essa sia ritenuta idonea dal Gabinetto del Primo ministro, viene dunque trasmessa al *Conseil d'Etat* che ne esamina i contenuti e la rispondenza alla citata legge organica del 2009¹⁰⁹⁴. Da ultimo, superato l'esame del *Conseil*, il *projet de loi* e l'allegata analisi saranno oggetto della deliberazione del Consiglio dei ministri e quindi depositati presso l'assemblea competente. La valutazione di impatto è poi resa pubblica in via elettronica, al fine di raccogliere osservazioni da parte della cittadinanza¹⁰⁹⁵.

Quanto al contenuto dell'analisi, esso è previsto all'art. 8 della legge organica del 2009 che richiede l'indicazione, tra l'altro, della valutazione delle conseguenze economiche, finanziarie, sociali e ambientali, dei costi-benefici per l'amministrazione pubblica e i soggetti interessati, nonché del metodo di calcolo utilizzato.

Nella prassi, tuttavia, la predetta procedura per far valere la difformità della valutazione di impatto alla legge organica 2009-403, attraverso la non iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea, è stata fatta valere solo una volta, dalla Conferenza dei presidenti del Senato, dando così vita a una *saisine* costituzionale da parte del Governo¹⁰⁹⁶.

Risulta, invece, facoltativa l'analisi di impatto delle proposte legislative di iniziativa parlamentare. In particolare, l'assoggettabilità dei progetti di legge (*propositions de loi*) alla valutazione *ex ante* è prevista dall'ultimo comma dell'art. 39 Cost., a mente del quale l'esame al *Conseil d'Etat* può avvenire, nelle condizioni previste dalla legge, su impulso del Presidente dell'assemblea cui appartiene il primo firmatario, salva l'opposizione di quest'ultimo. Dal 2009 al 2015, sono state esaminate secondo tale procedura 15 progetti di legge, vale a dire una media di 2 per anno¹⁰⁹⁷.

In proposito, è stato osservato che il parere del *Conseil d'Etat* sui progetti di legge è meno penetrante di quello rivolto ai disegni di legge. Ciò in quanto, mentre per i *projets* il consenso amministrativo si trova ad esprimersi su un testo preparatorio, su cui il Consiglio dei ministri ancora non ha deliberato, nel caso delle *propositions* il parere è diretto nei

¹⁰⁹³ Ai sensi dell'art. 11 della L. organica 2009-403, l'obbligo di assoggettamento a valutazione non è applicabile ai disegni di legge costituzionale, ai disegni di legge di finanza, ai disegni di leggi di finanziamento della previdenza sociale, ai disegni di legge di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche ai disegni di legge di proroga dello stato di crisi.

¹⁰⁹⁴ Le osservazioni del *Conseil d'Etat* sono graduate in misura dell'adeguatezza dello studio di impatto predisposto dal Governo. Quand'anche la valutazione sia conforme, il *Conseil* può considerare che esso "sia utilmente completato prima del deposito presso il Parlamento"; laddove uno studio sia, invece, solo globalmente conforme, il *Conseil* può domandare che esso sia completato "da informazioni tali da permettere di apprezzare correttamente l'incidenza di certi aspetti del disegno di legge esaminato"; mentre, ove il *projet* sia del tutto difforme dalle esigenze costituzionali, può essere richiesta una regolarizzazione complessiva. In un solo caso, dal 2009 ad oggi, si è presentato il rigetto *tout court* del testo da parte del *Conseil*, relativamente al ddl di ratifica di una *ordonnance* in materia di installazioni per la tutela dell'ambiente, il quale prevedeva disposizioni nuove del tutto sprovviste di valutazione di impatto. Sul punto, si v. "*Le rôle consultatif du Conseil d'Etat*", cit., p. 4.

¹⁰⁹⁵ Art. 83 e 86 del Regolamento dell'Assemblea nazionale.

¹⁰⁹⁶ Si tratta del caso che ha dato origine alla decisione n. 2014-12 FNR (*fin de non recevoir*), in cui il *Conseil* ha statuito per la conformità della valutazione di impatto del Governo alle prescrizioni della legge organica del 2009.

¹⁰⁹⁷ "*Le rôle consultatif du Conseil d'Etat*", cit., pag. 4.

confronti di un testo già depositato in parlamento e, quindi, in un certo senso, cristallizzato¹⁰⁹⁸.

6.7. Il monitoraggio sull'impatto e l'applicazione delle leggi.

Volgendo, invece, l'analisi al "controllo attuativo" delle leggi, si osserva come la valutazione *ex post* sia assistita meno fortemente da prescrizioni specifiche nell'ambito del procedimento legislativo. La previsione più consistente in tale ambito è, probabilmente, da individuarsi nell'art. 145-7, comma 3, del Regolamento dell'Assemblea nazionale, a mente del quale, al termine di due anni dall'entrata in vigore di una legge, due deputati, di cui uno appartenente a un gruppo dell'opposizione, presentano alla commissione competente un rapporto di valutazione dell'impatto di tale disciplina. Il rapporto così elaborato deve rappresentare le conseguenze giuridiche economiche e finanziarie della legge adottata, con riguardo ai criteri di valutazione indicati nello studio valutativo *ex ante*, nonché dare conto delle difficoltà incontrate nell'attuazione della legge. La lista delle leggi oggetto di tale procedimento è stabilita ogni anno dall'Ufficio di presidenza della commissione competente.

Inoltre, ad avviso del più recente rapporto del CEC sulla valutazione delle politiche pubbliche, la predetta rarefazione degli obblighi di monitoraggio della legislazione adottata potrebbe essere fronteggiata attraverso i due rimedi delle clausole di valutazione (*clauses d'évaluation*) e di revisione (*clauses de revoyure*)¹⁰⁹⁹. Le prime, già presenti nell'ordinamento francese, andrebbero - a mente del citato rapporto - generalizzate, prevedendo una misura dell'impatto delle disposizioni adottate e precisando gli obiettivi, i criteri e i termini per la valutazione. Le clausole di revisione, invece, dovrebbero fissare le condizioni di riforma di tutte o parte delle disposizioni di una legge e la loro previsione dovrebbe essere iscritta in Costituzione¹¹⁰⁰.

Sotto altro profilo, il controllo sull'applicazione delle disposizioni di legge (che necessitano, ad esempio, di una fonte regolamentare attuativa) è anch'esso previsto nel Regolamento dell'Assemblea nazionale al capitolo V, relativo ai compiti informativi delle commissioni. In particolare, l'art. 145, comma 2, del Regolamento dispone che, nell'ambito della funzione di controllo del Governo, le commissioni permanenti possono conferire ad alcuni tra i loro componenti una missione informativa circa le condizioni di applicazione di una legislazione. Le missioni possono essere comuni a più commissioni.

¹⁰⁹⁸ *La qualité de la loi*, Audition de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État - Groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, pag. 5, disponibile all'indirizzo web: conseil-etat.fr

¹⁰⁹⁹ V., ancora, il "Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques" del 15 marzo 2018, p. 74.

¹¹⁰⁰ Così si legge a pagina 219 del rapporto della *Première conférence des réformes propositions des groupes de travail*, che racchiude un primo nucleo di proposte nell'ambito della riflessione generale di riforma delle istituzioni lanciata nel 2017 dall'Assemblea nazionale, disponibile al sito web: assemblee-nationale.fr. In particolare, il rapporto, nella parte menzionata, propone di inserire le clausole di riforma a completamento dell'art. 37-1 della Costituzione che già prevede che "la legge e il regolamento possono prevedere, per oggetto e durata limitati, delle disposizioni a carattere sperimentale".

L'art. 145-7, co. 1, prevede che, trascorso un termine di 6 mesi dall'entrata in vigore di una legge che richieda l'adozione di norme di attuazione, due deputati, di cui uno appartenente a un gruppo di opposizione e tra i quali vi sia di diritto il relatore della legge, presentano alla commissione competente un rapporto che fa lo "stato dell'arte" delle disposizioni di attuazione adottate, nonché di quelle ancora non introdotte nell'ordinamento.

Detto rapporto, così come quello sull'impatto della legislazione, può essere oggetto di dibattito senza votazione o di interpellanze in assemblea, nel corso di una seduta pubblica (art. 145-7, ult. co.).

Con riguardo al Senato, è stata soppressa nel 2014 la Commissione senatoriale per il controllo sull'applicazione delle leggi, sicché sia la valutazione *ex post*, sia il monitoraggio applicativo della legislazione sono oggi svolti, come anticipato, dalle stesse commissioni di merito.

Le commissioni, in particolare, pubblicano ogni anno un rapporto sul tema. Tutti i rapporti delle commissioni vengono poi raccolti in un rapporto informativo unico, il *Bilan annuel de l'application des lois*.

Il più recente dei *Bilan annuel*, aggiornato al 31 marzo 2017¹¹⁰¹, indica che, a tale data, l'attuazione-esecuzione delle misure legislative votate nel complesso della legislatura 2012-2017, era vicina al 90%. Il tempo medio di pubblicazione della disciplina attuativa di una legge è stato, nel 2017, di circa 6 mesi. Infine, il tasso di redazione dei rapporti per il monitoraggio dell'esecuzione delle leggi si è attestato su una media del 60% delle leggi che ne richiedevano l'emanazione.

6.8. Alcuni spunti conclusivi e prospettive future della valutazione.

Conclusivamente, il quadro generale della valutazione delle politiche pubbliche in Francia è caratterizzato da una varietà di organismi e da una diversa organizzazione strutturale delle due Camere. Il grado di attenzione giuridica per le valutazioni di impatto può dirsi elevato, o quanto meno in progressiva crescita, considerate le diverse disposizioni costituzionali e di legge organica riservate a questo tema. L'azione del Governo ha anch'essa dato spazio alla valutazione attraverso l'emanazione di apposite circolari. La prassi fa emergere un incremento del ricorso alla valutazione, il che sembra poter determinare, nel medio periodo, una maggiore sensibilità istituzionale sul tema, soprattutto se il metodo valutativo saprà condurre a risultati importanti in tema di legittimazione ed effettività delle norme approvate, oltre che assumere le forme di un nuovo e incisivo strumento di controllo dell'azione governativa da parte del Parlamento.

Diversi sono stati i report di studio in materia di valutazione delle politiche da parte delle istituzioni chiamate ad operarla. Nel presente lavoro si è, in particolare, fatto riferimento a quanto indicato nello studio del 13 luglio 2016 del *Conseil d'Etat - Simplification et qualité du droit*, nel rapporto del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* del marzo 2018, nonché nel celebre rapporto dell'anno 2014, redatto dalla missione della Conferenza dei presidenti sulla semplificazione legislativa "*Mieux légiférer, mieux évaluer: 15 propositions pour améliorer la fabrique de la loi*".

¹¹⁰¹ Depositato in Senato il 21 luglio 2017 e disponibile al sito web istituzionale, *senat.fr*.

Gli studi citati convergono, può dirsi, sulla necessità di perseguire il doppio binario dell'implementazione e del coordinamento della valutazione, raccomandando l'estensione degli studi di impatto ai progetti di legge, alle *ordonnances*, rendendo metodica la valutazione *ex post*. O ancora, conferendo almeno parte della valutazione a soggetti indipendenti e istituendo organismi, quale sarebbe un *Haut Conseil d'évaluation des politiques publiques*, che diano uniformità e indirizzo a tutti gli attori istituzionali diffusi della valutazione.

Si noti, infine, come, con riferimento all'esperienza italiana, la legge di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, com'è noto, modificando l'art. 55 Cost., avesse previsto che sarebbe spettato al nuovo Senato valutare “*le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica[re] l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori*”. Benché la riforma sia stata “bocciata” dal *referendum ex art. 138 Cost.*, tenutosi il 4 dicembre 2016, la previsione in parola ha consentito di dare nuova linfa al dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche anche nel contesto parlamentare italiano. Ciò che ha condotto, ad esempio, all'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI) presso il Senato, con il compito di realizzare analisi di impatto e di valutazione anche con il supporto di esperti esterni.¹¹⁰²

Ciò rivela come, sull'uno (Francia) e sull'altro (Italia) fronte ordinamentale, la veste giuridica della legislazione non sia più in grado di affrontare da sola l'eterogeneità dei fenomeni sociali, in quanto l'effettività delle norme al tempo della complessità non è un dato di natura meramente tecnica, né esclusivamente ideal-politica, è un fatto anche sociologico e statistico. La valutazione di impatto delle politiche prende atto di questo scarto e tenta di unire, si potrebbe dire, sinergicamente le menzionate diverse componenti della disciplina del fatto sociale e, auspicabilmente, consentirà di dare nuovo lustro alla credibilità e all'accettazione sociale della norma, nonché, correlativamente, alle dinamiche di confronto e controllo reciproco tra le forze politiche nelle assemblee parlamentari.

7. In conclusione: uno sguardo di sintesi sul procedimento legislativo francese

Dallo studio che abbiamo condotto ci pare di poter trarre alcune chiavi di lettura del procedimento legislativo francese, al di là di quelli che sono gli stereotipi nei quali talvolta è costretta l'esperienza costituzionale d'Oltralpe.

In termini generali, si potrebbe dire che il procedimento legislativo francese è in grado di raggiungere utilmente la decisione, attraverso la scomposizione e ricomposizione dei diversi interessi implicati.

Se infatti le norme, *in primis* costituzionali, disegnano un Esecutivo forte, *dominus* del procedimento e capace di condurre la sua maggioranza verso un risultato “utile” ed in tempi

¹¹⁰² Soprattutto, però, è degno di nota il recente disegno di riforma dell'analisi di impatto (AIR) e della verifica di impatto (VIR) della regolamentazione, che si è concretizzato con il d.p.c.m. 5 settembre 2017, n. 169, il quale ha previsto, tra l'altro, un ruolo determinate nelle valutazioni da parte della consultazione pubblica. Da ultimo, è stata emanata, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, una *Guida all'analisi di impatto*, al fine di coadiuvare i ministeri nelle analisi di impatto. In generale, sugli sviluppi dell'AIR e della VIR nell'ordinamento italiano, si v., tra l'altro, il dossier dell'UVI “*La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*”, disponibile al sito web: senato.it.

non eccessivamente dilatati, cionondimeno il processo legislativo deve confrontarsi con una pluralità di soggetti diversi (ad es. strutture esterne al Parlamento e cd. *stakeholders*), capaci in ogni caso di apportare un contributo al risultato complessivo, anche grazie a meccanismi di valutazione delle politiche.

Questo si vede sin dalla fase iniziale del procedimento, ovvero dall'iniziativa legislativa.

In primissima battuta, quando il Governo intende presentare un progetto legislativo, deve farsi carico dei rilievi delle Amministrazioni interessate, perno fondamentale dello Stato francese, e la proposta legislativa deve essere oggetto di un'intesa fra le due "teste" del Governo (ovvero il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro), prima di essere formalmente deliberata dal Consiglio dei Ministri.

A questa fase completamente «endogovernativa» segue l'interlocuzione con un organo così autorevole e rispettato come il *Conseil d'État*, un confronto che obbliga senza dubbio il Governo ad entrare in maniera approfondita nel merito di un progetto e a farsi carico anche delle esigenze tecniche che il consesso consultivo mette in luce, in particolare in materia di buona legislazione e coerenza sistematica delle norme. Peraltro, gli adempimenti cui il Governo è tenuto prima di avanzare la proposta consentono di accumulare un utile patrimonio di conoscenze, che, insieme al parere del *Conseil d'État*, certamente offrirà elementi per arricchire il passaggio parlamentare, ma anche più generalmente per animare il dibattito pubblico, sempre particolarmente vivace nel contesto francese.

Quando poi il procedimento legislativo entra nel vivo, con il passaggio all'interno delle Assemblee legislative, questo processo di scomposizione e ricomposizione emerge nitidamente, sotto almeno due profili.

Da un lato, i parlamentari possono fattivamente contribuire al confezionamento del testo legislativo, attraverso l'uso della facoltà di emendamento, garantita dalla Costituzione e dalla giurisprudenza del giudice costituzionale, e, nei casi (che, si badi, non sono frequenti) di ricorso ad istituti di prerogativa governativa (come il voto bloccato o la questione di fiducia ex art. 49-3 Cost.), i tempi del dibattito sono comunque preservati, sì da consentire comunque ai rappresentanti popolari l'espressione della loro posizione, eventualmente oggetto di dibattito nell'opinione pubblica.

Dall'altro lato, il Senato rappresenta una Camera non solo di riflessione, ma di reale partecipazione dialettica al procedimento e la diversa legittimazione democratica dei senatori non svincola tale funzione, ma anzi consente ad interessi diversi ed ulteriori (quelli degli enti territoriali, ma forse più in generale dei territori della "*province*", ossia esterni alla regione parigina) di essere rappresentati all'interno del processo di legiferazione. Non si può omettere che, ipoteticamente, il Senato potrebbe anche venire marginalizzato nel procedimento legislativo; se ciò non succede, è anche grazie all'esistenza di una «cultura delle istituzioni», che si traduce in un consolidato dialogo tra i vari attori, corroborato dall'autorevolezza che il Senato ha saputo costruirsi nel tempo.

Da ultimo, l'eventuale intervento del *Conseil constitutionnel* al finire del procedimento è elemento garantistico fondamentale di chiusura di questo processo. L'accesso diretto delle minoranze al giudice costituzionale permette infatti di fare giustizia dei prodotti dell'attività legislativa nella sostanza dei contenuti e rispetto al concreto svolgersi del procedimento,

affinché le prerogative delle opposizioni non siano strozzate dalla forza della *majorité présidentielle*, né questa possa sovvertire la portata precettiva della Legge fondamentale. Tale sindacato risulta poi di importanza fondamentale nel censurare testi non conformi ai principi di qualità della normazione.

Non va ovviamente dimenticato che, in questo quadro, gli equilibri cui può condurre la forma di governo francese restano vari e diversificati. Le vicende francesi sembrano però esplicitare due principali tendenze. La prima, più univoca, concerne il «peso» variabile e tendenzialmente recessivo del procedimento legislativo ordinario rispetto ad altre procedure di normazione primaria in materie sensibili (ci si riferisce principalmente alle *ordonnances*, abilitate e ratificate dal Parlamento, ma i cui contenuti sono sostanzialmente rimessi alle determinazioni del Governo). La seconda può essere considerata più sfumata, o meglio, più influenzata dagli equilibri contingenti di ogni legislatura: si tratta del variabile utilizzo, da parte del Governo, di alcune prerogative che, in qualche modo, circoscrivono il passaggio parlamentare (su tutte, l'utilizzo della procedura accelerata e del *dernier mot* dell'*Assemblée nationale* rispetto al ricorso al *vote bloqué*). In altre parole, il procedimento legislativo ordinario non perde un ruolo centrale nell'ordinamento francese: da un punto di vista sostanziale, però, si trova a dover convivere con fonti primarie di provenienza governativa, allorché – sul versante procedurale – può declinarsi in differenti percorsi tutti equivalenti nel raggiungere lo stesso esito formale, benché non tutti egualmente garanti del valore del dibattito parlamentare.

Ci pare quindi di fondamentale importanza tenere presente – nell'evocazione che spesso viene fatta del sistema francese – quella che potremmo definire la «razionale complessità» di questo modello che, in verità, risulta essere al contempo molto più aperto e molto più articolato di quanto talvolta non emerga nella narrazione politico-comparativa che ne viene fatta.

BIBLIOGRAFIA

ALAIN D., *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2004, p. 37-83.

ALCARAZ H., *L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958: antidote ou "coup de force"*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 53/2016, p. 1-12.

ARDANT P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2017.

AVRIL P., *Enchantements et désenchantements constitutionnels dans la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 5-16.

AVRIL P. – GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, Parigi, 2010.

AVRIL P. – GICQUEL J., *Droit d'amendement: la fin des limites inhérentes*, LPA, n. 139/2001, p. 5 e ss.

AZZARITI G., *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

BASCHMIDT P., *Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2009.

BAUFUMÉ B., *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, Parigi, 1993.

BATAILLER F., *Le Conseil d'État, juge constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1966.

BECK U., *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

BENETTI J., *Et si le Sénat n'existait pas?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 5-14.

BINCZAK P., *Le Conseil Constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et malentendus*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 479-528.

BIOY X., *L'hospitalisation pour trouble psychiatriques devant le Conseil constitutionnel* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 88/2011, p. 844 -851.

BOCCALATTE S. – PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009.

BOYER V., *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011, p. 41-68.

BONFIGLIO S., *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dall'esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in www.astrid-online.it, n. 21/2008.

BROSSET E., *L'impossibilité pour les collectivités territoriales française d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2004, p. 708 e ss.

BRUNELLI G., *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017.

CAHOUA P., *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34/1985.

CALAMO SPECCHIA M., *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009.

CALAMO SPECCHIA M., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in www.astrid-online.it, n. 4/2009.

CALAMO SPECCHIA M., *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO E. (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

CALMES-BRUNET S., *Le temps du débat législatif*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 81-96.

CANIVET G., *L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit*, in *Conseil d'État, Simplification et qualité du droit, Étude annuelle 2016*, La Documentation française, Parigi, 2016, p. 217-231.

CARCASSONNE G., *Immuable Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 27-35.

CECCANTI S., *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1996.

CECCANTI S., *La V Repubblica dopo Macron: istituzioni invariate, sistema politico trasformato e riforma istituzionale per l'Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, p. X-XI.

CHAMUSSY D., *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, gennaio 2013.

CHELI E., *La riforma della Costituzione francese*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009.

COSTANZO P. (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.

COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione, (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Tecniche Normative*, in www.tecnichenormative.it/studi.html.

DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER O., *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009, p. 451-476.

DELCAMP A., *La notion de loi organique relative au Sénat: entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/ 2011, p. 465-498.

DE MONTIS A. – JENSEL MONGE P., *Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2017, p. 861-880.

DEROSIER J.P., *François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016, p. 773-783.

DE SAINT SERNIN J., *La majorité sénatoriale sous la Ve République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 53-64.

DICKMANN R. – RINELLA A., *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011, p. 68-96.

DI COSIMO G., *Le riforme istituzionali dopo il referendum* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

DI GIOVINE A., *Lunga vita alla Quinta Repubblica*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

DONDI S., *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del governo in parlamento come modello per il regime italiano*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008.

DONNARUMMA M.R., *Le régime sémiprésidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2013, p. 37-66.

DRAGO G., *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, Economica, Parigi, 1991.

DUPRAT J.P., *La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative*, in *Les Petites Affiches*, n. 47/2009.

ELIA L., *Tutto tranne il francese*, in *Europa*, 15 gennaio 2008, p. 1 e ss.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 e ss.

EPRON Q., *Le statut des autorités de regulation et la separation des pouvoirs*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2011, p. 1007 ss.

FAVOUREU L. – GAÏA P. – GHEVONTIAN R. – MESTRE J.L. – PFERSMANN O. – ROUX A. – SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Parigi, 2010.

FRANÇOIS L. – HUYGHE F.B., *Contre-pouvoirs de la société d'autorité à la démocratie d'influence*, Elipses Marketing, Parigi, 2009.

GAHDOUN P., *L'amélioration de la fabrication des lois. Entre Rénovation et revolution*, in *AJDA*, Parigi, 2008.

GENEVOIS B., *Le Conseil d'État et l'application de la Constitution*, in G. DRAGO (a cura di.), *L'application de la Constitution par les Cours suprêmes*, Dalloz, Parigi, 2007.

GEYNET C., *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Politeia, *Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, 2014.

GHEVONTIAN R., *Conseil Constitutionnel-Conseil d'État: le dialogue des juges*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2000, p. 1004-1013.

GICQUEL J., *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 47-60.

GICQUEL J., *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011.

GICQUEL J., *La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative: entre espoirs et illusions*, in *Politeia*, n. 15/2009, p. 387.

GRANGE J., *L'efficacité normative du Sénat*, in *Revue française de science politique*, n. 4-5/1984, p. 955-987.

GROSSO E., *La Francia*, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRONI G.F. (a cura di), *Diritto Costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

GUILLAUME M., *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi?*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, p. 117-129.

HERIN J.L., *La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière*, in *Pouvoirs*, n. 4/2011, p. 119-128.

LAFFAILLE F., *Le journal d'un juge. À propos de l'ouvrage de Sabino Cassese, Dentro la Corte*, in *Jus politicum*, n. 16, luglio 2016.

LE DIVELLEC A., *Vers la fin du «parlementarisme négatif» à la française*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011.

LE DIVELLEC A., *“Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République”*, in *Droits*, n. 44/2007, p. 101-137.

LE YONCOURT T., *Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 27-40.

LUPO N., *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009.

LUPO N., *Funzioni, organizzazioni e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

MAGNON X. – GHEVONTIAN R. – STEFANINI M., *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, Marsiglia, 2012.

MALAUURIE P., *L'intelligibilité des lois*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, p. 131 e ss.

MANZELLA A., *Conclusioni*, in LUPO N. – PICCIRILLI G. (a cura di), *Legge elettorale e*

rima costituzionale : procedure parlamentari sotto stress, Il Mulino, Bologna, 2016

MANZELLA A., *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 1/2017.

MASTIAS J., *La place du Sénat dans le système politique français*, in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes*, Economica, Parigi, 1997.

MAUS D., *La pratique constitutionnelle française 1er janvier- 31 mars 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001.

MENY Y. – GUERAUDIN M. *Consultazione o co-decisione? L'evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d'État*, in Y. MENY (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994.

MENY Y., *Des mœurs irréformables*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 37-46.

MONEY J. – TSEBELIS G., *The political power of the French Senate: Micromechanism of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 2/1995, p. 192-217.

MORANGE J., *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977.

MULLER R., *Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 97-105.

PASCAL J., *Le Conseil constitutionnel "renseigne" le Président de la République*, in *L'Huffingtonpost*, 4 maggio 2015.

PASSAGLIA P., *I confini mobili della normativa costituzionale; dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in CALAMO SPECCHIA M. (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2009.

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

PETRILLO P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.

PEZANT J., *Un âge d'or législatif ?*, in Jean Foyer. *In Memoriam*, Litec, Parigi, 2010, p. 310.

PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008.

PICHIERRI A., *Il fallimento del parlamentarismo “razionalizzato” di B. Mirkine-Guezevitch*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La constitution française*, Atti del Convegno (Bari 22-23 maggio 2008), Giappichelli, Torino, 2009.

PICIACCHIA P., *Quinta Repubblica addio? Non merci!*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017.

PICIACCHIA P., *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative: interrogativi e sfide del quinquennato*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 2/2017.

PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, Parigi, 1893.

PONTIER J.M., *La République en France*, PUF, Parigi, 1998.

PORTELLI H., *Bicamérisme ou pouvoir régional*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 101-108.

RIVÉRO J., *Rapport de synthèse*, in L. FAVOREU (a cura di), *Le domaine de la loi et du règlement*, Économica, Parigi, 1981.

ROSANVALLON P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, Parigi, 2008.

ROSELLI O., *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999.

RRAPI P., *L'incompétence négative » dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 34, gennaio 2012.

ROUSSEAU D. (a cura di), *La démocratie continue*, Bruylant, Parigi, 1995.

ROUSSEAU D. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000.

RULLIER B., *Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2003, p. 429-447.

SALVI L., *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffrè, Milano, 1957.

SAUVE J.M., *“Le rôle consultatif du Conseil d’Etat”*, Intervention devant le Parlement de la République de Croatie le 3 mars 2015, in conseil-etat.fr.

SAUVE J.M., *La qualité de la loi*, Audition devant le Groupe de travail Assemblée

nationale–Sénat sur la qualité de la loi, in www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-qualite-de-la-loi.

SCHNATTERER T., *Les sénateurs, des parlementaires fantômes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 93-100.

SCHRAMECK O., *L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale*, in B. FRANÇOIS- R. DRAGO- N. MOLFESSIS (a cura di), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1999, p. 107 e ss.

TARDAN A., *Le rôle législatif du Sénat*, *Pouvoirs*, n. 44/1988, p. 97-110.

TERNEYRE P., *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *Revue de droit publique*, 1985, p. 691-749.

TÜRK P., *Le Sénat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs* n. 4/2016, p. 65-78.

URVOAS J., *L'agonie de la démocratie parlementaire*, in www.tnova.fr.

VEDEL G., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (I)*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1, dicembre 1996.

VEDEL G., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (II)*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 2, maggio 1997.

VEDEL G., *Reflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*", in *Mélanges R. Chapus*, Montchrestien, Parigi, 1992.

VENTURA S., *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 303-337.

VERPEAUX M., *Manuel de droit constitutionnel*, PUF, Parigi 2010.

VIALA A., *Démocratie pluraliste et pouvoir normatif du gouvernement. L'exemple français*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

VOLPI M., *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 495-525.

VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

VOLPI M., *La Quinta repubblica francese dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017.

VOLPI M., *Le elezioni presidenziali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*, in www.dpce.it.

III

La Spagna

di

Carla Amaddeo

Andrea Fiorentino

Irene Grifò

Domenico Marrello

Giulia Signori

Raffaele Terreo

SOMMARIO: 1. Il procedimento legislativo ordinario ai sensi della Costituzione spagnola e dei Regolamenti del Congreso de los Diputados e del Senado – 1.1. Introduzione – 1.2. Iniziativa legislativa e discussione generale preliminare del *proyecto* e della *proposición de ley* – 1.3. L'esame in Commissione al *Congreso* – 1.4. La seconda lettura al *Senado*: il modello spagnolo di bicameralismo differenziato. – 1.5. Approvazione definitiva da parte del *Congreso*, sanzione e promulgazione della *ley*. – 1.6. Una riflessione sul rapporto tra *ley* e *ley orgánica* – **2. Il procedimento decentrato in Commissione e i procedimenti legislativi abbreviati fra teoria e prassi parlamentare** – 2.1. Il procedimento decentrato in Commissione – 2.1.1. La disciplina costituzionale e i suoi antecedenti – 2.1.2. Lo sviluppo delle prescrizioni costituzionali nei Regolamenti e nella prassi – 2.1.3. Considerazioni finali – 2.2. I procedimenti d'urgenza – 2.3. Il procedimento in lettura unica – **3. Il Governo nel procedimento legislativo ordinario** – 3.1. Introduzione – 3.2. Le disposizioni costituzionali e regolamentari che designano il ruolo dell'Esecutivo nel procedimento legislativo ordinario – 3.3. La proiezione dell'art. 97 CE nell'esercizio della funzione legislativa: il potere del Governo di direzione della politica nazionale tramite i *proyectos de ley* e le facoltà di intervento nel procedimento. – 3.3.1. L'*iter* dell'iniziativa del Governo: dall'elaborazione degli *anteproyectos* al potere di ritiro. – 3.3.1.1. Le fasi antecedenti all'ingresso dei *proyectos* nelle Camere: la decisione pre-legislativa, l'elaborazione dell'*anteproyecto*, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. – 3.3.1.2. Le manifestazioni della rilevanza dell'iniziativa legislativa del Governo attraverso il procedimento parlamentare dei *proyectos* 3.3.2. Le facoltà di intervento nei procedimenti di iniziativa non governativa – 3.4. Considerazioni conclusive. I fattori di legittimazione del protagonismo del Governo e dell'impronta maggioritaria nel contesto della funzione legislativa. – **4. L'opposizione parlamentare spagnola: un fantasma nel procedimento legislativo.** – 4.1. Quale opposizione in Spagna? Le opportunità delle minoranze alla luce del sistema elettorale spagnolo ed il cortocircuito odierno. – 4.2. L'opposizione: le fonti e gli strumenti contro la maggioranza parlamentare – **5. Il sistema di valutazione e di controllo della qualità della legislazione** – 5.1. La qualità e la valutazione della legge come esigenza dell'ordinamento – 5.2. Il principio di *seguridad jurídica* nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale – 5.3. La *exposición de motivos* e gli *antecedentes necesarios* – 5.4. Le tappe dell'evoluzione della tecnica normativa e della qualità della legislazione – 5.4.1. *Le directrices de técnica normativa* – 5.4.2. I principi di buona legislazione – 5.5. I soggetti responsabili della qualità normativa delle proposte di legge del Governo – 5.6. L'analisi di impatto della regolazione – 5.6.1 La memoria di analisi di impatto normativo – 5.6.2 La valutazione *ex post* come strumento a tutela del circuito economico e del sistema democratico – **6. Gli apporti esterni al procedimento legislativo tra valutazione e rappresentanza di interessi** – 6.1. Gli spazi di intervento e partecipazione nelle varie fasi del procedimento legislativo – 6.2. Meccanismi consultivi nella fase dell'iniziativa – 6.3. I nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini nell'elaborazione dei *proyectos de ley* del Governo – 6.4. La partecipazione della società civile nella fase centrale del procedimento legislativo – **7. Considerazioni conclusive.**

1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO AI SENSI DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA E DEI REGOLAMENTI DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS E DEL SENADO

di Raffaele Terreo

1.1. Introduzione

La Costituzione spagnola del 1978 (di seguito CE) attribuisce (art. 66, comma 2) l'esercizio della *potestad legislativa* alle *Cortes Generales*, organo composto da *Congreso de los Diputados* e *Senado* che, complessivamente inteso – e quindi transcendendo le proprie

parti, ossia i singoli parlamentari – rappresenta il popolo spagnolo nella sua totalità¹¹⁰³. Quest'ultimo formula le proprie plurali volontà e le manifesta nelle forme che la *Constitución* gli consente – su tutte quelle previste dall'art. 6 sui partiti e dall'art. 23 sulla partecipazione alla cosa pubblica, entrambi strettamente raccordati al pluralismo politico di cui all'art. 1, comma 1 – per addivenire alla formazione di un'unica volontà nazionale, giuridica, politica all'interno dell'organo rappresentativo e nella forma della *ley*, cui la Costituzione dedica il Capitolo II del Titolo III (artt. 81-92). In questa *sedes materiae* trovano spazio per la verità anche le norme costituzionali sulle *leyes orgánicas* e quelle che disciplinano l'attività normativa del Governo nelle forme della delega legislativa e della decretazione d'urgenza. Tuttavia queste norme esulano dal nostro studio, il cui oggetto è invece costituito dalle fasi preordinate all'approvazione della legge *ordinaria* nell'ordinamento spagnolo: fasi che analizzeremo in quanto scansioni temporali e procedurali in sé concluse e isolate all'interno dell'unitario, complesso ciclo del procedimento legislativo¹¹⁰⁴, ciascuna delle quali costituendo un distinto momento di deliberazione da parte di un organo specifico in merito al testo risultante dall'iniziativa, progressivamente modificato lungo la fase centrale e interamente parlamentare del procedimento e sottoposto infine – dopo la decisione finale – alla fase integrativa dell'efficacia, interamente extra-parlamentare.

Guarderemo, come è ovvio, al dato costituzionale ma soprattutto al Regolamento del *Congreso* (artt. 108-129 RC) e al Regolamento del *Senado* (artt. 104-128 RS), cui la *Constitución* ha lasciato la disciplina di dettaglio del procedimento legislativo *común* – come è definito dal primo – o *ordinario* – come è definito dal secondo.

1.2. Iniziativa legislativa e discussione generale preliminare del proyecto e della proposición de ley

Il primo comma dell'art. 87 CE attribuisce a Governo, *Congreso* e *Senado* la titolarità dell'iniziativa legislativa¹¹⁰⁵, ossia «l'atto mediante il quale il procedimento legislativo è obbligatoriamente attivato o mediante il quale si apre la sua fase costitutiva»¹¹⁰⁶: la dottrina spagnola prevalente condivide infatti l'idea di Carré de Malberg secondo cui l'iniziativa legislativa non sarebbe parte integrante del procedimento legislativo ma ne costituirebbe

¹¹⁰³ In questo modo si spiega peraltro l'attributo «*Generales*»: solo le *Cortes* sono deputate a rappresentare il popolo spagnolo nella sua *generalità*, in quanto la Costituzione prevede l'esistenza di altre Assemblee elettive chiamate a rappresentare non *tutti* i cittadini dello Stato, ma specificamente le popolazioni delle Comunità autonome. Cfr. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Artículo 66*, in M. RODRIGUEZ-PIÑERO – BRAVO-FERRER, in M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1324.

¹¹⁰⁴ Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 223.

¹¹⁰⁵ È vero che i due commi successivi attribuiscono anche alle Assemblee delle Comunità autonome e ai cittadini la facoltà di attivare il procedimento legislativo, ma non si tratta di una iniziativa «*piena*», bensì della facoltà di presentare una proposta al Governo o al *Congreso*. Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000, p. 74 ss. Per questo motivo, focalizzeremo il nostro studio sul procedimento legislativo che si dipana dall'iniziativa governativa e da quella parlamentare.

¹¹⁰⁶ M. ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986, cit., p. 288 (trad. nostra).

una condizione preliminare (se pur essenziale)¹¹⁰⁷, che, una volta soddisfatta, dà perciò inizio alla fase centrale del procedimento, quella costitutiva.

Il prodotto dell'iniziativa del Governo, ossia il *proyecto de ley*, gode di *priorità* ai sensi dell'art. 89, comma 1, CE: la *ratio* di tale disposizione si rinviene nell'attribuzione della funzione di direzione politica al Governo (art. 97 CE), che si avvale della normazione quale strumento essenziale per realizzare il proprio programma politico. È vero che la Costituzione attribuisce alle *Cortes* la potestà legislativa, ma senza dubbio il Governo la orienta, ne fissa gli obiettivi e ne predetermina i contenuti, configurandosi come «*primus movens* del sistema parlamentare»¹¹⁰⁸. Ciò è tanto vero, che nella prassi si è consolidata una netta predominanza delle leggi di iniziativa governativa su quelle di iniziativa parlamentare, che certamente trova la sua ragion d'essere nella necessità di dirigere la politica nazionale ed estera e – con riferimento soprattutto alle prime legislature – nella necessità di stabilizzare un ordinamento democratico di recente costituzione, in unione con gli altri strumenti (delega e decretazione d'urgenza) che la Costituzione spagnola prescrive. Tale predominanza è inoltre strettamente correlata a contingenze politiche favorevoli e ad un quadro dei rapporti di forza maggioranza-opposizione all'interno della sede parlamentare che consenta all'Esecutivo di condurre in maniera incisiva la propria azione politica. Tuttavia è chiaro che, qualunque siano le ragioni che muovono l'azione normativa del Governo, è senz'altro l'art. 89, comma 1, CE – unitamente alle norme regolamentari che hanno recepito questa disposizione e ne hanno dato coerente seguito nella disciplina delle varie fasi del procedimento legislativo – a legittimare la percorrenza da parte del Governo di una sorta di *binario preferenziale* nella normazione ordinaria: ciò si riverbera – in termini pratici – sulla netta prevalenza numerica dei progetti di legge di iniziativa governativa approvati – dalla I legislatura ad oggi – rispetto alle proposte di legge di iniziativa parlamentare approvate; e tale dato appare ancora più interessante se si considera che – nella prassi – il numero di proposte di legge di iniziativa parlamentare *presentate* si è sempre rivelato di gran lunga maggiore rispetto a quello dei *proyectos* di iniziativa governativa *presentati*. Quest'ultimi sono venuti quindi caratterizzandosi per un maggiore *tasso di successo*, evidentemente riconducibile – *in primis* – alle facilitazioni che le norme riconoscono – *ab initio* – al procedimento che conduce alla loro approvazione.

La lettura dei dati appare in questo senso eloquente:

Tab. 1 – *Leggi per iniziativa (governativa e parlamentare), I-XII legislatura:*

	I ^a (1979- 1982)	II ^a (1982- 1986)	III ^a (1986- 1989)	IV ^a (1989- 1993)	V ^a (1993- 1996)	VI ^a (1996- 2000)	VII ^a (2000- 2004)	VIII ^a (2004- 2008)	IX ^a (2008- 2011)	X ^a (2011- 2015)	XII ^a (2016-)
Governo	235	180	108	101	112	172	173	140	120	160	8
Cortes	29	17	13	19	35	32	18	21	19	6	5

Fonti: per le legislature I, II, III, IV e V: P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución*

¹¹⁰⁷ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, CNRS Éditions, Parigi, 1920-1922, p. 379.

¹¹⁰⁸ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 288 (trad. nostra).

española de 1978, p. 83; per le legislature VI, VII, VIII, IX e X: CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Vol. secondo*, Roma, p. 583; per la legislatura XII (in corso quando si scrive): nostra elaborazione dei dati relativi alle leggi approvate, riportati su www.congreso.es (ultima consultazione: 11 aprile 2018). Nella XI legislatura non sono state approvate *leyes*.

Il *proyecto* deve essere presentato al *Congreso* (art. 88 CE) in quanto Camera politica che accorda la propria fiducia al Presidente del Governo e al suo programma (art. 99, commi 2 e 3, CE), e deve essere accompagnato da una sorta di preambolo contenente i motivi del progetto e le relazioni di accompagnamento (artt. 88 CE e 109 RC) al fine di dotare le *Cortes* di tutte le informazioni necessarie per esprimersi su di esso¹¹⁰⁹. Una volta pubblicato e trasmesso alla Commissione competente, iniziano a decorrere i quindici giorni in cui deputati e gruppi parlamentari possono presentare emendamenti scritti; tale facoltà costituisce una sorta di garanzia a tutela dell'organo rappresentativo investito della potestà legislativa, atta a controbilanciare la priorità di cui godono i *proyectos*¹¹¹⁰. Gli emendamenti possono essere *de totalidad* ovvero *al articulado*. I primi possono essere presentati solo dai gruppi¹¹¹¹, si riferiscono ai principi ispiratori del progetto e chiedono la restituzione del testo (*devolución*) al Governo ovvero la sua sostituzione con un testo alternativo, comportando l'avvio di un *debate de totalidad*, ossia di una discussione generale in Assemblea che si conclude con una votazione sugli *enmiendas a la totalidad* a cominciare da quelli che propongono la *devolución* del testo: se approvati, quest'ultimo torna al Governo; se respinti – come solitamente accade nella prassi – l'*iter* prosegue in Commissione¹¹¹², sede deputata all'esame della seconda tipologia di emendamenti, quelli ai singoli articoli del *proyecto*, che possono essere soppressivi, modificativi o aggiuntivi.

Anche nel caso della *proposición de ley*, ossia la proposta di legge di iniziativa di quindici deputati (venticinque senatori nell'altro ramo delle *Cortes*) ovvero di un gruppo parlamentare, la fase di discussione e votazione in Commissione è preceduta da una discussione generale in Assemblea, in questo caso finalizzata alla *toma en consideración* della proposta, ossia una sorta di giudizio preliminare che funge da *filtro* che il raccordo maggioranza-Governo può adoperare per arrestare sul nascere l'*iter* di una proposta considerata non prioritaria ovvero non opportuna¹¹¹³. Il Governo è chiamato ad esprimere il proprio parere, che non è obbligatorio né vincolante: trascorsi trenta giorni senza che esso sia stato espresso, la *proposición* è iscritta comunque all'ordine del giorno

¹¹⁰⁹ Tuttavia, se ne è privo, il procedimento legislativo non è invalidato: è quanto ha stabilito il *Tribunal Constitucional* nella sent. n. 108/1986.

¹¹¹⁰ Priorità cui è complementare la facoltà per il Governo di ritirare il *proyecto* in qualunque momento purché prima dell'approvazione definitiva (artt. 128 RC e 127 RS), in quanto è solo con l'approvazione – in assenza di *toma en consideración* – che una Camera fa suo un *proyecto*.

¹¹¹¹ Nella prassi da quelli di opposizione, come strumento ostruzionistico a un *proyecto* di iniziativa governativa che si suppone sostenuto dalla maggioranza della Camera bassa.

¹¹¹² Come anche nel caso di approvazione di emendamento *a la totalidad* che proponga un testo alternativo, trasmesso di conseguenza alla Commissione competente.

¹¹¹³ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, p. 299. La *toma en consideración* non è invece prevista per il progetto di legge di iniziativa governativa in quanto il rapporto fiduciario sussistente tra *Congreso* e Governo sottintende la *necessità* del *proyecto*.

dell'Assemblea¹¹¹⁴, ove prima si dà lettura dell'eventuale parere del Governo e poi inizia la discussione generale che si svolge secondo le stesse modalità del *debate de totalidad* dei *proyectos*. Si conclude infatti con una votazione che in caso di esito positivo comporta che la *proposición* sia ufficialmente *presa en consideración*¹¹¹⁵ e trasmessa alla Commissione competente per il prosieguo dell'*iter*. Ciò è quanto accade in caso di iniziativa legislativa parlamentare attivata in seno al *Congreso*: se invece essa ha luogo al *Senado*, il Regolamento prevede la possibilità di presentare – dopo la *proposición* originaria – nuove proposte di legge sul medesimo oggetto/materia, e tutte vengono sottoposte a dibattito e votazione fino a giungere all'approvazione di una sola di esse che si considera per ciò stesso *tomada en consideración* ed è esonerata dalla *toma* da parte della Camera bassa, per evitare un'inutile duplicazione dell'istituto.

Tornando al *Congreso*, la proposta è poi sottoposta alla presentazione delle due tipologie di emendamenti di cui si diceva; tuttavia, tra quelli *de totalidad* sono esclusi quelli di restituzione del testo al Governo. Una parte della dottrina ha perciò posto in correlazione l'istituto della *toma en consideración* – della proposta – con quello della *devolución* – del progetto – in quanto entrambi costituirebbero una sorta di «*barriera all'ingresso*» per la potenziale legge; tuttavia è stato fatto correttamente notare che la *toma en consideración* è obbligatoria, «*costituisce un requisito di procedibilità, conditio sine qua non affinché una proposición inizi il suo percorso*»¹¹¹⁶, mentre la restituzione del testo al Governo è subordinata all'effettiva presentazione di tale tipologia di emendamento, ragion per cui si può considerare più *agevole* il percorso del *proyecto* del Governo, che peraltro – si badi bene – non è neppure soggetto alla *toma en consideración*: tutto ciò è coerente con la priorità di cui esso gode ai sensi della norma costituzionale.

Ad ogni modo, da questo momento *proyecto* e *proposición* seguono lo stesso *iter*, a partire dalla fase del dibattito in Commissione; ne daremo conto nei prossimi paragrafi, analizzando quello che ha luogo al *Congreso*: è infatti in quella sede che prosegue la discussione in caso di *proyecto* di iniziativa del Governo (che – lo ricordiamo – deve essere obbligatoriamente presentato al *Congreso*), mentre per quanto riguarda le *proposiciones* di iniziativa parlamentare si è osservata nella prassi una netta prevalenza dell'iniziativa della Camera bassa su quella del *Senado*, probabilmente in quanto Camera politica in cui è particolarmente rilevante il raccordo maggioranza-Governo.

1.3. L'esame in Commissione al Congreso

L'*iter* in Commissione inizia con la costituzione al suo interno di una *Ponencia*, organo collegiale incaricato di preparare il dibattito della Commissione stessa. Nella prassi, la

¹¹¹⁴ Ciò che può bloccarla sul nascere è semmai il «*veto*» posto dal Governo nel caso in cui ritenga che la proposta comporti un aumento delle spese o una riduzione delle entrate (art. 134, c. 6, CE), facoltà concessa al Governo anche qualora tale previsione sia inclusa in un emendamento ad un *proyecto* (art. 111 RC).

¹¹¹⁵ Per una parte della dottrina, è da questo momento che la proposta è fatta propria dal *Congreso* o dal *Senado* e si può parlare ufficialmente di esercizio dell'iniziativa legislativa parlamentare (e difatti, ai sensi degli artt. 129 RC e 109 RS, la *proposición* può essere ritirata soltanto *prima* della *toma en consideración*).

¹¹¹⁶ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, cit., p. 70 ss. (trad. nostra).

Ponencia si compone di esponenti di *tutti* i gruppi rappresentati nel *Pleno*, aspetto che – unito al carattere collegiale, al funzionamento informale e alla non pubblicità dei lavori – ha conferito all’organo un connotato più politico che tecnico (contrariamente al modello del relatore unico) e di conseguenza un discreto grado di autonomia dalla Commissione stessa, sia a livello strutturale che funzionale¹¹¹⁷. La *Ponencia* redige l’*informe*, una sorta di relazione introduttiva che propone alla Commissione di accettare *in toto* il testo originario del progetto o della proposta ovvero – più spesso – propone l’accoglimento degli emendamenti presentati e trasmette quindi alla Commissione, per il dibattito, un testo di fatto alternativo a quello iniziale¹¹¹⁸. La Commissione procede quindi alla discussione articolo per articolo e all’esame degli emendamenti *al articulado*: sono sempre ammessi quelli di natura formale; sono ammessi emendamenti sostitutivi di quelli già presentati in precedenza se più vicini all’articolo in discussione; gli emendamenti respinti possono essere riproposti in Asamblea su richiesta dei gruppi (solo al *Congreso*).

Terminate discussione e votazioni, la Commissione produce una relazione (*dictamen*) che accompagnerà il testo-base in Asamblea, insieme ad eventuali relazioni di minoranza (*votos particulares*). L’esame da parte del *Pleno* si apre con un dibattito su cui il Titolo del Regolamento dedicato al procedimento legislativo poco dice, facendo dunque valere la norma generale per cui è il Presidente, sentita la *Junta de Portavoces* (omologa della Conferenza dei capigruppo italiana)¹¹¹⁹, a organizzarlo e ad ampliare o ridurre il numero e il tempo degli interventi a disposizione dei gruppi parlamentari e dei deputati a seconda dell’importanza della discussione (art. 73, comma 2, RC). La votazione procede articolo per articolo o – se la particolare complessità del testo lo richiede – per materie, gruppi di articoli o gruppi di emendamenti; in questa fase sono ammessi – se formalmente richiesto dai gruppi – sia gli emendamenti respinti in Commissione sia nuovi emendamenti *in voce* sostitutivi di quest’ultimi, purché si avvicinino di più al testo approvato in Commissione e nessun gruppo si opponga alla loro introduzione (contestualmente, gli emendamenti precedenti devono essere ritirati). Per queste ragioni, il testo approvato dalla Commissione è di fatto un testo quasi blindato, difficilmente modificabile dal *Pleno*¹¹²⁰. A meno che il testo non ritorni in Commissione per essere armonizzato, l’Assemblea lo approva in votazione unica e lo trasmette al *Senado*.

1.4. La seconda lettura al Senado: il modello spagnolo di bicameralismo differenziato.

¹¹¹⁷ P. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, *Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 12/1987, p. 243 ss.

¹¹¹⁸ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 59/2003, p. 205. Al *Senado* (vd. *infra*) il testo proposto della *Ponencia* è invece sottoposto a votazione: se approvato, è inglobato nella relazione di accompagnamento al testo in Asamblea; se respinto, si passa alla votazione degli emendamenti; se anche questi sono respinti, la *Ponencia* è chiamata a redigere un nuovo testo (art. 116, c. 2, RS).

¹¹¹⁹ La *Junta* è un organo previsto dai Regolamenti di ciascuna Camera (art. 39 RC; artt. 43-44 RS), composto dai *Portavoces* di tutti i gruppi parlamentari e presieduta dal Presidente dell’Assemblea. La sua funzione principale è quella di stabilire l’ordine del giorno della Camera di riferimento; più in generale, la *Junta* è «*oida*» da altri organi quando questi debbano assumere decisioni in relazione a vari e ordinari momenti della vita parlamentare.

¹¹²⁰ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 310.

Il *Senado* è chiamato ad esprimersi entro due mesi dalla ricezione del testo (art. 90, comma 2, CE), termine che si riduce a venti giorni nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal *Congreso* (art. 90, comma 3, CE). La dichiarazione d'urgenza – sulla quale si rinvia *infra*, § I.2.2. – costituisce un'ulteriore garanzia procedurale a favore del Governo nel procedimento legislativo, che ne facilita l'esercizio della funzione costituzionale di direzione politica¹¹²¹. Entro il termine canonico dei due mesi, il *Senado* può porre – tramite messaggio motivato – il proprio veto al testo ovvero emendarlo (art. 90, comma 2, CE): si tratta dei due meccanismi attraverso i quali la Camera alta spagnola partecipa al procedimento legislativo. Tuttavia, la dottrina spagnola prevalente ritiene che il *Senado* debba essere considerato co-legislatore anche quando non apponga veti e non presenti emendamenti al testo approvato dal *Congreso*, in ragione non soltanto dell'art. 66, comma 2, CE, ma anche delle disposizioni regolamentari che richiedono una esplicita e necessaria approvazione del testo da parte della Camera alta¹¹²²: per dirla con le parole di García-Escudero Márquez, «il progetto approvato dal *Congreso* è un atto imperfetto e dalla validità claudicante, che necessita, per diventare legge, di un atto integrativo costituito dall'approvazione del *Senado*, che configura una nuova base volitiva. Da ciò non si può concludere che il progetto approvato dal *Congreso* diventi, sic et simpliciter, legge se il *Senado* non pone il veto e non propone emendamenti»¹¹²³, né che, in assenza anche dell'approvazione espressa, operi una sorta di *silenzio assenso* che sottintenda una volontà legislativa presunta da parte del *Senado*.

Tuttavia si consideri che, per il Giudice delle Leggi, la Camera alta non sarebbe da considerarsi pienamente co-legislatrice, bensì sarebbe legittimata ad intervenire su un progetto o una proposta approvati dal *Congreso esclusivamente* nelle due modalità prescritte dalla Costituzione, ragion per cui un testo né emendato né *vetato* non richiederebbe l'approvazione esplicita da parte del *Senado*: tale interpretazione restrittiva dell'art. 90, comma 2, CE non consente però di risolvere il contrasto tra tale lettura del bicameralismo spagnolo e le norme regolamentari sopra richiamate, che richiedono l'approvazione espressa del *Senado*.

Ad ogni modo, una volta ricevuto e pubblicato il testo approvato dal *Congreso*, esso è assegnato dalla *Mesa del Senado* o dal suo Presidente alla Commissione competente, e iniziano a decorrere i dieci giorni (quindici su richiesta di almeno venticinque senatori) entro i quali possono essere presentate proposte di veto ed emendamenti; se ciò non accade, il testo approvato dal *Congreso* viene trasmesso direttamente al *Pleno*, dove è posto in votazione e, se approvato, trasmesso al Re per la sanzione (entro quindici giorni dall'approvazione¹¹²⁴), la promulgazione e la pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado*. Se invece è proposto il veto e/o sono presentati emendamenti, inizia un *iter* che è quasi del tutto identico a quello del *Congreso* in prima lettura e che – si badi bene – si svolge nel

¹¹²¹ E. ARANDA ÁLVAREZ, *Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 39/1996, p. 167.

¹¹²² Artt. 106, c. 1; 107, c. 3; 118; 126 RS. Eloquentemente è in particolare l'art. 106, c. 1, RS, che statuisce che «La Camera ha un termine di due mesi, dal giorno della ricezione del testo, per approvarla espressamente o, per mezzo di un messaggio motivato, opporre il suo veto o introdurre emendamenti» (trad. nostra).

¹¹²³ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *Homenaje académico a M. Fraga Iribarne*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, p. 649 ss. (trad. nostra).

¹¹²⁴ Art. 91 CE.

modo che ci accingiamo a descrivere anche quando è il *Senado* ad esercitare l'iniziativa legislativa¹¹²⁵: viene innanzitutto designata la *Ponencia* che redige l'*informe*; questo è trasmesso alla Commissione che, sulla sua scorta, è incaricata di redigere il *dictamen*; inizia il dibattito in Commissione che verte, prima di tutto, sulle eventuali proposte di veto e, in secondo luogo, sugli emendamenti al testo (ammettendo durante la discussione quelli di coordinamento formale e quelli che determinano un maggior avvicinamento al testo dell'articolo in discussione); una volta chiuso il dibattito (su proposta del Presidente della Commissione e in seguito a deliberazione di almeno dieci senatori o di un gruppo) si pone in votazione il testo proposto della *Ponencia* che, se approvato, è inglobato nel *dictamen* e trasmesso al *Pleno* (insieme ad eventuali *votos particulares* che ripropongano emendamenti respinti in Commissione o addirittura il testo originario del progetto o della proposta di legge). In Assemblea è anzitutto illustrato il *dictamen*, dopodiché si procede alla discussione sulle proposte di veto (potendo raggrupparsi quelle simili) e, se una di queste è approvata a maggioranza assoluta, la seconda lettura del *Senado* è conclusa e si trasmette il testo al *Congreso*; in proposito, tuttavia, si deve sottolineare che – soprattutto fino alla VIII legislatura (2004-2008) – il *Senado* nella prassi ha frapposto il veto in relativamente poche occasioni, sia perché generalmente i rapporti di forza parlamentari tendevano ad essere simili in entrambi i rami delle *Cortes*, sia perché vi era – e permane tuttora – la convinzione che il rifiuto frontale di un'iniziativa legislativa potesse indebolire la Camera alta: questo perché mentre l'approvazione degli emendamenti agli articoli richiede che il Congresso si pronunci su ciascuno di essi – cosa che facilita le possibili negoziazioni – il veto non consente di introdurre alcun cambiamento nel testo approvato dal Congresso.

Tornando al procedimento, in caso di veto apposto dal *Senado* il testo – si diceva – torna al *Congreso*, mentre qualora non vi siano proposte di veto ovvero esso venga respinto, il dibattito in Assemblea al *Senado* prosegue, avendo per oggetto ciascun articolo del *dictamen* a partire da quelli a cui si riferiscono eventuali *votos particulares*; inoltre, possono essere presentate e sottoposte a votazione proposte di modifica del *dictamen* che ripropongano il contenuto di *votos particulares* (purché siano formulate dalla maggioranza dei *Portavoces* dei gruppi che comprendono la maggioranza dei senatori, ovvero da tutti i *Portavoces*). In ogni caso, entro due mesi l'esame del testo deve essere concluso.

Alla luce del breve tempo a sua disposizione per porre il veto ovvero modificare il testo proveniente dall'altra Assemblea, ma soprattutto in virtù della facilità procedurale con cui quest'ultima può in seguito superare sia il veto che gli emendamenti¹¹²⁶, appare evidente che il Senato operi come una semplice Camera di riflessione o di seconda lettura, e che di conseguenza non appaia in grado di fare da contrappeso alla Camera bassa né tantomeno di garantire le competenze degli enti regionali all'interno del bicameralismo spagnolo¹¹²⁷. Quest'ultimo aspetto, in particolare, è stato – ed è ancora oggi – molto dibattuto in dottrina,

¹¹²⁵ Ciò accade di norma (art. 74, c. 2, CE) per le proposte di legge volte ad autorizzare accordi di cooperazione tra le Comunità autonome (art. 145, c. 2, CE) e a ripartire il Fondo di compensazione territoriale (art. 158, c. 2, CE), mentre per le proposte di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali l'*iter* deve iniziare obbligatoriamente al *Congreso* (art. 94, c. 1, CE). Per il resto, ai sensi della norma costituzionale l'iniziativa parlamentare può essere esercitata indifferentemente dalle due Camere.

¹¹²⁶ Tratteremo questo aspetto nel prossimo paragrafo.

¹¹²⁷ M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009, p. 242 ss.

oltre che oggetto di numerose proposte di riforma costituzionale tese a valorizzare la funzione di rappresentanza territoriale che la Costituzione attribuisce al *Senado* (art. 69, comma 1, CE), configurandolo – ad esempio – come Camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di Comunità Autonome, riconoscendogli un intervento più incisivo nel procedimento legislativo qualora sia proprio la Camera alta ad esercitare l’iniziativa parlamentare e tali proposte di legge abbiano una rilevante incidenza autonómica o locale, ovvero qualora l’iniziativa sia esercitata dalle Assemblee delle Comunità Autonome.

1.5. *Approvazione definitiva da parte del Congreso, sanzione e promulgazione della ley.*

In caso di veto apposto dal *Senado*, al *Congreso* ha inizio un *debate de totalidad* nel *Pleno*, al termine del quale è posto in votazione il testo originariamente approvato dalla Camera bassa: il veto risulterà respinto in caso di approvazione del testo a maggioranza assoluta; se non si raggiunge tale consenso in Asamblea, il testo è sottoposto a nuova votazione trascorsi due mesi dalla prima: se il testo è approvato a maggioranza semplice, il veto è respinto e il progetto approvato, in caso contrario il testo è definitivamente respinto¹¹²⁸. Qualora invece il dibattito al *Senado* si sia concluso con l’approvazione da parte del *Pleno* di un *dictamen* che abbia apportato modifiche al testo approvato dal *Congreso*, quest’ultimo, in terza lettura e seguendo – come nel caso di apposizione del veto – una procedura esclusivamente assembleare¹¹²⁹, sottopone quegli emendamenti a discussione e votazione, incorporando nel testo quelli approvati e cassando quelli respinti, in entrambi i casi a maggioranza semplice¹¹³⁰.

Il testo, nella sua forma definitiva, viene infine trasmesso al Re per la sanzione, la promulgazione e la pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado*, per poi entrare in vigore dopo venti giorni da quest’ultima (art. 2, comma 1, *Código Civil*). La previsione costituzionale della sanzione costituisce un mero retaggio del costituzionalismo monarchico spagnolo¹¹³¹: di certo il Re non può impedire o ritardare la promulgazione della legge, alterarne il contenuto, né assumersene la responsabilità – che spetta a chi controfirma i suoi atti, ossia nel caso della legge e degli aventi forza di legge il Presidente del Governo (art. 64, commi 1 e 2, CE); semmai il Monarca, in qualità di Capo dello Stato, formalizza il proprio assenso al contenuto della legge e alla forma in cui è stata approvata, per cui nei fatti la sanzione viene a coincidere – mediante un’unica firma da parte del Re – con l’atto

¹¹²⁸ Nel caso di progetto o proposta di legge organica, il veto si intende superato *in ogni caso* a maggioranza assoluta (art. 132 RC), ossia la maggioranza già richiesta dalla Costituzione per questo particolare tipo di fonte: cfr. *infra*, § 1.6.

¹¹²⁹ Si tratta infatti di una lettura definitiva, per cui non è richiesto il previo esame istruttorio in Commissione che potrebbe modificare ulteriormente il testo.

¹¹³⁰ Nel caso di progetto o proposta di legge organica, il testo risultante dall’incorporazione degli emendamenti introdotti dal Senato e accettati dal Congresso a maggioranza semplice deve essere sottoposto a una votazione unica che richiede, per l’approvazione, la maggioranza assoluta; in caso contrario, se non si raggiunge tale consenso, è approvato il testo iniziale del Congresso e sono contestualmente respinti tutti gli emendamenti proposti dal Senato (art. 132 RC), il che pone il *Senado* in posizione ulteriormente marginale rispetto al *Congreso*.

¹¹³¹ Era infatti prevista dalla Costituzione di Cadice del 1812, dallo Statuto Reale del 1834 e dalle Costituzioni del 1837, del 1845, del 1869 e del 1876. Non era invece contemplata nella Costituzione repubblicana del 1931.

della promulgazione – dovuto e puramente formale¹¹³² – e con quello dell'ordine di pubblicazione¹¹³³, e deve realizzarsi entro quindici giorni dal momento della ricezione del testo e non – secondo la dottrina prevalente – dal momento dell'approvazione definitiva da parte del Parlamento, poiché altrimenti il tempo che intercorrerebbe tra quest'ultima e la preparazione formale del testo da trasmettere al Re potrebbe ridurre eccessivamente il tempo a disposizione del Monarca.

1.6. Una riflessione sul rapporto tra ley e ley orgánica

Una delle previsioni più innovative della Costituzione spagnola del 1978 è senza dubbio rappresentata dall'introduzione nel sistema delle fonti della legge organica, di manifesta ispirazione francese (art. 46 Cost. della V Repubblica francese del 1958). Alla *ley orgánica* la Costituzione spagnola (art. 93) riserva la disciplina dei diritti fondamentali e del regime elettorale generale, nonché l'approvazione degli Statuti delle Comunità autonome (art. 81, comma 1, CE), la disciplina di organi costituzionali o di rilievo costituzionale e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati con i quali si realizza la cessione dell'esercizio di competenze derivanti dalla Costituzione ad organizzazioni o istituzioni internazionali. Inoltre, la Costituzione prescrive per la legge organica dei particolari vincoli rispetto alla legge ordinaria (non può essere approvata da una Commissione in sede deliberante; le materie da essa disciplinate non possono essere oggetto di delegazione legislativa né di iniziativa legislativa popolare; un progetto/proposta di legge che disciplini gli ambiti sopra richiamati deve essere necessariamente qualificato come «organico»), nonché un aggravamento procedurale consistente nell'approvazione da parte della maggioranza assoluta del *Congreso* nella votazione finale sull'insieme del progetto (art. 81, comma 2, CE), contrariamente alla legge ordinaria che esige il consenso della maggioranza dei presenti (art. 79, comma 2, CE): la *ratio* di quest'ultima disposizione – che di per sé non comporta la sovraordinazione gerarchica di questa fonte – risiede nella volontà di garantire un consenso politico più vasto, e non limitato ai rapporti di forza politico-parlamentari contingenti, a un novero di ambiti necessari alla piena e continuativa attuazione della Costituzione spagnola.

Per quanto riguarda il rapporto tra legge organica e legge ordinaria, la Costituzione nulla dice sulla collocazione della prima nel sistema delle fonti: una parte della dottrina ha difeso un criterio materiale in base al quale saremmo dinanzi a due fonti pari ordinate per rango ma investite della disciplina di materie differenti, per cui la legge organica esorbitante dal proprio ambito di competenza sarebbe costituzionalmente illegittima; per un'altra parte della dottrina prevarrebbe invece un criterio formale, per cui le leggi organiche costituirebbero fonti intermedie tra la Costituzione e le leggi ordinarie¹¹³⁴. Quest'ultima

¹¹³² F. RUBIO LLÓRENTE, *El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986, p. 96.

¹¹³³ Coerentemente con il tenore letterale dell'art. 91 CE, che stabilisce che «Il Re sanzionerà, promulgherà e ordinerà la pubblicazione immediata» (trad. nostra) della legge approvata dalle *Cortes*, il che rivela che l'intervento del Re è obbligatorio, con l'unico scopo di autenticare le leggi approvate dalle Camere.

¹¹³⁴ Non è possibile, in questa sede, ripercorrere il complesso e articolato dibattito dottrinale che si è svolto intorno a queste due posizioni. Sia qui sufficiente richiamare gli Autori che hanno dato un contributo particolarmente

interpretazione ha accolto conseguentemente la teoria delle cosiddette *materie connesse*, in base alla quale la legge organica sarebbe legittimamente deputata a disciplinare materie legate al nucleo della legislazione organica anche se di competenza della legge ordinaria. La prevalenza di un criterio di distinzione formale-gerarchico, e quindi l'ammissibilità dell'estensione dell'ambito materiale della *ley orgánica*, sarebbe inoltre coerente con la presenza della legge organica nel *blocco di costituzionalità* (ossia il parametro di legittimità costituzionale delle leggi), nonché con l'art. 28, comma 2, della legge organica sul *Tribunal Constitucional*, in virtù del quale quest'ultimo può dichiarare incostituzionale una legge non approvata come organica che però disciplini materie riservate a questa tipologia di fonte ovvero modifichi o deroghi una legge organica, *qualunque sia il suo contenuto*.

La giurisprudenza costituzionale spagnola è intervenuta a più riprese per chiarire tali aspetti: su tutte, la sentenza n. 5/1981, con la quale il *Tribunal constitucional* stabilì che, in caso di estensione dell'ambito materiale di una legge organica alle materie ad essa connesse, essa non avrebbe potuto essere successivamente modificata con legge ordinaria, salvo che il legislatore organico avesse specificato quali disposizioni avessero la dignità di legge organica e quali no; con la sentenza n. 51/1981 il Tribunale dichiarò, invece, l'illegittimità costituzionale di una legge organica che disciplinasse materie riservate alla legge ordinaria; con la sentenza n. 76/1983, infine, il Tribunale costituzionale ha fornito un'interpretazione più restrittiva dell'ambito materiale soggetto a disciplina della legge organica, stabilendo infatti che esso possa ampliarsi a norme che costituiscano uno sviluppo («*desarrollo*») del nucleo normativo organico e che siano indispensabili per una migliore comprensione di quelle di carattere strettamente organico.

In definitiva, e alla luce anche dei molteplici pronunciamenti del *Tribunal constitucional* che hanno riconosciuto alla stessa fonte organica la possibilità di rinviare alla fonte ordinaria per l'integrazione e l'attuazione delle proprie disposizioni (purché tale rinvio non sia privo di condizioni certe e si configuri quindi come una tecnica meramente sostitutiva dell'altra)¹¹³⁵, si è correttamente osservato che «*soltanto le leggi organiche possono, alternativamente, limitare la propria potenzialità normativa a favore di altre fonti, ovvero ampliare il proprio ambito di competenza incorporando materie connesse la cui disciplina sarebbe di pertinenza di altre fonti*»¹¹³⁶. In conclusione, e coerentemente con

significativo al dibattito: a sostegno della prima posizione, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Las Leyes Orgánicas: notas entorno a su naturaleza y procedimiento de elaboración*, in *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 4/1979, p. 39 ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, 1979, p. 134 ss.; J. GALVEZ MONTES, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 932; E. L. PANIAGUA, *Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Madrid, 1990, p. 107 ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 1981 p. 96 ss.; A. PREDIERI, *El sistema de las fuentes del derecho*, in *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 153 ss.; a sostegno della seconda posizione, O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1983, p. 538; F. GARRIDO FALLA, *Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el anteproyecto de Constitución*, in *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 29 ss.; L. Díez PICAZO, *Constitución y fuentes del Derecho*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 21/1979, p. 194; F. SOSA WAGNER, *Aproximación al tema de las leyes orgánicas*, in *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. III, Madrid, 1979, p. 1984 ss.; A. CARRETERO PÉREZ, *Concepto constitucional de fuentes del derecho*, in AA. Vv., *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. I, Madrid, 1979, p. 387 ss.; J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, in *Temas claves de la C. E.*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 77 ss.

¹¹³⁵ Su tutte, le sentt. n. 83/1984, 77/1985 e 137/1986.

¹¹³⁶ A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 162.

quell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha chiarito che la decisione su cosa disciplinare con legge organica e cosa con legge ordinaria spetti *in primis* alle Cortes Generales e *in secundis* al Giudice delle Leggi, sarebbe la stessa legge organica a definire di volta in volta le proprie competenze e di conseguenza quelle delle altre fonti, di guisa che il principio gerarchico definisce i rapporti tra legge organica ed altre fonti quando la prima disponga di *cedere* alcune proprie competenze nel caso in cui le due fonti insistano su una medesima materia, mentre il criterio di competenza rileva qualora la legge organica espanda ad altre materie l'ambito soggetto alla propria disciplina¹¹³⁷.

2. IL PROCEDIMENTO DECENTRATO IN COMMISSIONE E I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI ABBREVIATI FRA TEORIA E PRASSI PARLAMENTARE

di Andrea Fiorentino

2.1. Il procedimento decentrato in Commissione

2.1.1. La disciplina costituzionale e i suoi antecedenti

L'art. 75 CE, dopo aver disposto nel suo primo comma che «Le Camere funzioneranno in Assemblea e per Commissioni», dedica i suoi due commi successivi alla definizione dei principi che regolano il *procedimiento descentralizado en comisión*, sviluppati dagli artt. 148 e 149 RC e 130-132 RS¹¹³⁸. Ai sensi dell'art. 75, comma 2, «Le Camere potranno delegare alle Commissioni Legislative Permanenti l'approvazione dei progetti o proposte di legge. L'Assemblea potrà, ciononostante, avocare in qualsiasi momento il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto di questa delegazione». Il disegno costituzionale di questo istituto è completato dalla *reserva de ley de Pleno* di cui al comma 3, secondo il quale «Rimangono eccettuati da quanto disposto nel comma precedente la riforma costituzionale, le questioni internazionali, le leggi organiche e di principio e i Bilanci Generali dello Stato». Nell'ambito di questo procedimento le Commissioni legislative permanenti, che ordinariamente si limitano a *dictaminar* il progetto o la proposta di legge, vengono investite dall'Assemblea del potere di definire autonomamente la volontà delle Camere cui appartengono, senza che siano necessarie la discussione e la votazione in plenaria¹¹³⁹. Nelle Commissioni dotate di *competencia*

¹¹³⁷ *Ivi*, p. 163.

¹¹³⁸ È stato recepito anche da numerose Comunità autonome: mentre alcune l'hanno disciplinato nei propri Statuti autonomici (Catalogna, Andalusia, Comunità Valenzana e Isole Baleari), molte altre lo hanno previsto nei soli regolamenti dei loro Parlamenti (Paesi Baschi, Galizia, Murcia, Castiglia-La Mancia, Canarie, Navarra, Estremadura e Madrid). Sul punto, cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 43/1995, p. 94 ss.

¹¹³⁹ Sebbene il procedimento decentrato produca una riduzione dei tempi di esame e di approvazione dei progetti e delle proposte di legge, tramite l'unificazione delle due letture del procedimento legislativo (che si sviluppano, come noto, in Commissione e in Assemblea), esso non può essere associato ai procedimenti abbreviati *stricto sensu*, dai quali si discosta sia sotto il profilo sostanziale, in quanto provoca la mutazione dell'organo competente a deliberare in via definitiva, sia sotto quello procedurale, poiché diversamente da quelli non opera in modo trasversale, applicandosi

legislativa plena, il rispetto dei principi di maggioranza e di rappresentanza nell'adozione delle decisioni parlamentari è assicurato dalla corrispondenza della loro conformazione politica a quella dell'Assemblea, a sua volta garantita dall'essere composte in modo da riflettere la proporzione fra i gruppi in seno al *Pleno* (art. 40, comma 1, RC; art. 51, comma 1, RS)¹¹⁴⁰.

Sebbene i regolamenti delle *Cortes* inquadrino il procedimento decentrato fra i procedimenti legislativi speciali¹¹⁴¹, è inesatto ricondurlo a questa categoria¹¹⁴². In primo luogo, a differenza di essi, non trova applicazione per determinate materie a esso riservate da una specifica disciplina costituzionale¹¹⁴³. In secondo luogo, per esso non è prevista una fase di iniziativa diversa da quella ordinaria¹¹⁴⁴. Infine, la scelta di adottarlo o meno non è costituzionalmente obbligata, costituendo una libera decisione delle Camere che trova il suo unico limite nell'indelegabilità delle materie di cui all'art. 75, comma 3, CE. Alla luce di queste considerazioni, è opportuno qualificare il *procedimiento descentralizado* come «una variante del procedimento ordinario»¹¹⁴⁵, il quale può essere suddiviso in due sottotipi: il procedimento in Assemblea e quello delegato in Commissione.

Queste disposizioni sono inequivocabilmente tributarie dell'art. 72 della Costituzione italiana¹¹⁴⁶, che a sua volta adattava al nuovo regime democratico un'invenzione costituzionale del fascismo, contenuta negli artt. 15 e 16 della legge 9 gennaio 1939, n. 192, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni: mentre quest'ultima riconosceva alle Assemblee delle Camere una competenza limitata a un breve elenco di progetti di legge, attribuendo alle rispettive Commissioni legislative un'ampissima competenza generale di

sia al procedimento ordinario sia a quelli speciali, ed è anzi escluso per i procedimenti speciali più caratteristici, come quelli che conducono all'approvazione della legge organica e della legge di bilancio. Con i procedimenti abbreviati, il procedimento decentrato condivide anche la libera scelta se ricorrervi o meno posta in capo all'organo legittimato a decidere, ricorrendone i presupposti. Sul punto, cfr. P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 16/2005, p. 233.

¹¹⁴⁰ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 312.

¹¹⁴¹ Rispettivamente, nel Capitolo terzo del Titolo V, rubricato «*De las especialidades en el procedimiento legislativo*», e nel Capitolo secondo del Titolo IV, rubricato «*De los procedimientos legislativos especiales*».

¹¹⁴² Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 80 s..

¹¹⁴³ Secondo questo parametro, costituiscono procedimenti speciali quelli dettati per l'approvazione della legge organica, di bilancio, di approvazione e riforma degli Statuti di Autonomia, di armonizzazione delle disposizioni delle Comunità autonome e del Fondo di Compensazione Interterritoriale.

¹¹⁴⁴ Come accade, ad esempio, per gli Statuti di Autonomia e la legge di bilancio.

¹¹⁴⁵ P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 233. Sulla classificazione tripartita dei procedimenti legislativi in ordinari, abbreviati e speciali, cfr. anche Id., *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1997, p. 499 s.; A. Ruiz Robledo, *Sobre los tipos de procedimientos legislativos*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1997, p. 657.

¹¹⁴⁶ Per agevolare il confronto fra i due testi costituzionali, si riporta l'art. 72, c. 2° e 3°, Cost. italiana: «(3) [Il regolamento] Può altresì 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. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. (4) La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

carattere residuale, la Costituzione repubblicana ha attribuito la competenza legislativa generale alle Assemblee, conferendo al procedimento legislativo in sede decentrata un carattere di eccezionalità¹¹⁴⁷. Sebbene la spiccata somiglianza fra l'art. 75 CE e l'art. 72 Cost. italiana non lasci alcun dubbio circa il forte influsso esercitato dal costituente italiano su quello iberico, le disposizioni in questione trovano un precedente anche in una delle *Leyes Fundamentales* del regime franchista, precisamente nell'art. 12 della *Ley creadora de las Cortes Orgánicas* del 17 luglio 1942, a sua volta deliberatamente ispirata al modello fascista italiano¹¹⁴⁸: a proposito, è stato osservato che «*también desde una perspectiva histórica pueda establecerse un cierto paralelismo en la regulación de esta peculiar modalidad del procedimiento legislativo entre Italia y España*»¹¹⁴⁹. È evidente che, nei regimi autoritari e in quelli democratici, il procedimento decentrato risponde a esigenze completamente diverse: se da un lato i legislatori fascisti intendevano concentrare l'attività legislativa nelle Commissioni perché prive di pubblicità e più facilmente manipolabili rispetto all'Aula¹¹⁵⁰, dall'altro, il disegno dei costituenti democratici italiano e spagnolo era quello di approntare una macchina di produzione legislativa efficiente, che facilitasse l'adeguamento dell'ordinamento alle nuove norme costituzionali e soprattutto l'assolvimento dei nuovi compiti dello Stato sociale di diritto, che importavano una moltiplicazione delle leggi da approvare e al contempo un'elevata tecnicità delle medesime¹¹⁵¹. L'influsso della normativa franchista, considerata la totale repulsione dal costituente spagnolo per le autocratiche *Leyes Fundamentales*, non poté che esercitarsi indirettamente, attraverso i regolamenti delle *Cortes Orgánicas* del 1971, dai quali i regolamenti provvisori del *Congreso* e del *Senado* (approvati rispettivamente il 17 e il 18 ottobre 1977 e rimasti in vigore fino al 1982) hanno importato alcune disposizioni, comprese quelle sul procedimento decentrato, sia pure con la necessaria riconversione democratica¹¹⁵². Pertanto, nella costituzionalizzazione dell'istituto potrebbe aver svolto un

¹¹⁴⁷ In realtà, nella prassi parlamentare che si è sviluppata fino alla X legislatura (1987-1992), l'eccezione ha finito per costituire la regola, dal momento che la maggior parte delle leggi approvate non è mai passata per l'Assemblea. Sul punto, cfr. L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, vol. XXIX, fasc. 1-2, Società Tipografica Modenese, Modena, 1961, p. 42 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 338 s..

¹¹⁴⁸ In modo analogo alla legge italiana del 1939, l'art. 10 riservava all'Assemblea le leggi aventi ad oggetto alcune materie enumerate, mentre l'art. 12 attribuiva alle Commissioni un'estesa competenza residuale. Cfr., *inter alia*, E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, in F. GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentario a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 1164 s.; A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 76 s.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones (Algunas reflexiones constitucionales desde la perspectiva italiana)*, Relazione presentata al Seminario internazionale se «*Eficiencia y eficacia de la actividad legislativa en el siglo XXI*», organizzato dalla Camera dei Rappresentanti della Repubblica Orientale dell'Uruguay, Montevideo, ottobre 2001, p. 64 ss..

¹¹⁴⁹ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 60.

¹¹⁵⁰ Cfr. E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1165.

¹¹⁵¹ Cfr. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, p. 340; F. MOHRHOFF, *Commissione parlamentare*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, tomo III, UTET, Torino, 1967, p. 647 ss..

¹¹⁵² Il Regolamento provvisorio del *Congreso* disciplinava l'istituto all'art. 102, che delimitava l'oggetto della delega («progetti e proposte di legge che non trattino di speciale rilevanza di ordine generale»), un'espressione indeterminata che sembra ricalcare quella contenuta nell'art. 92, c. 1, del Regolamento della Camera dei Deputati), individuava l'organo competente a concederla (la *Mesa del Congreso*) e conferiva a due gruppi o a cinquanta deputati la facoltà di opporsi entro tre giorni dalla pubblicazione della decisione di delega, rimettendo la soluzione della questione all'Assemblea. Quanto al Regolamento provvisorio del *Senado*, l'art. 86, c. 2, stabiliva un meccanismo

ruolo l'inerzia derivata dalla forma in cui si realizzò la transizione nell'ambito interno delle Cortes¹¹⁵³.

Ad ogni modo, non è possibile verificare il peso esercitato sugli estensori della *Constitución* da ciascuna delle fonti di ispirazione menzionate, dal momento che il dibattito in seno alle Cortes Constituyentes attorno alla delega della *competencia legislativa plena* alle Commissioni fu particolarmente scarno. Esso può essere suddiviso in tre momenti. Il primo coincide con la sessione della *Ponencia constitucional* del 4 ottobre 1977, nella quale si decise in favore della costituzionalizzazione di un «*procedimiento legislativo abreviado*» che fosse però escluso per alcune materie riservate all'Assemblea, senza tuttavia procedere alla redazione di un apposito articolo¹¹⁵⁴. Il secondo corrisponde all'esame da parte del Congreso dell'art. 66, commi 2 e 3, dell'*Anteproyecto constitucional* (pubblicato il 5 gennaio 1978), che disciplinava l'istituto in modo sostanzialmente analogo alle disposizioni attuali: l'elevato consenso raggiunto attorno alla soluzione adottata è testimoniato dalla formula succinta con cui la *Ponencia*, nel suo *Informe*, rigettò un emendamento (n. 512) interamente soppressivo presentato dal Gruppo Misto, in quanto si discostava sostanzialmente dal «*sentir común*»¹¹⁵⁵. Il terzo momento e ultimo momento coincide con l'esame, presso la *Comisión de Constitución del Senado*, dell'art. 69 del *Proyecto de Constitución* approvato dal Congreso, il cui comma 2 venne leggermente modificato dall'approvazione, il 6 ottobre 1978, di un emendamento di stile (n. 334) presentato da Sánchez Agesta, volto ad «*afirmar directamente la posibilidad de revocar la delegación concedida a las Comisiones*»¹¹⁵⁶. L'esiguità di questo dibattito non consente nemmeno di spiegare il motivo che spinse i costituenti a collocare la disciplina del procedimento decentrato, fin dall'*Anteproyecto*, nel Capitolo primo («*De las Cámaras*») del Titolo III («*De las Cortes Generales*»), anziché, come sarebbe stato più corretto, nel Capitolo secondo, rubricato «*De la elaboración de las leyes*», seguendo la scelta operata dalla Costituzione italiana, alla quale sembravano aver aderito gli stessi *ponentes constitucionales*¹¹⁵⁷.

La disciplina costituzionale spagnola, a differenza di quella italiana, non ha optato per un rinvio ai regolamenti parlamentari affinché determinassero, eventualmente, i casi e le forme del possibile deferimento dell'approvazione delle leggi alle Commissioni, ma ha direttamente previsto la delega come una facoltà delle Camere¹¹⁵⁸. Il titolo competenziale

automatico in base al quale i progetti o le proposte di legge approvati dal Congreso con il procedimento decentrato avrebbero dovuto essere sottoposti al medesimo anche al Senado.

¹¹⁵³ Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 77, che segnala, come esempio di tale inerzia, il fatto che entrambi i regolamenti provvisori abbiano disciplinato il procedimento decentrato all'interno del Capitolo rubricato «procedimiento legislativo ordinario» (*ibidem*, nota 14).

¹¹⁵⁴ Cfr. Las Actas de la Ponencia Constitucional, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 2/1984, p. 285.

¹¹⁵⁵ *Informe de la Ponencia Constitucional*, BOC del 17 aprile del 1978, n. 82, p. 1562. Fu invece approvato l'emendamento di stile presentato da López Rodó (n. 691).

¹¹⁵⁶ F. SÁINZ MORENO, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, tomo III, Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 2808 s..

¹¹⁵⁷ I regolamenti del Congreso e del Senado, nel porre rimedio a questa imprecisione, inserendo le disposizioni di sviluppo del precetto costituzionale, rispettivamente, nel Titolo V e nel Titolo IV, dedicati al «procedimiento legislativo», ne hanno tuttavia generata un'altra, consistente – come abbiamo visto – nella scelta di inquadrarle nei capitoli dedicati ai procedimenti speciali.

¹¹⁵⁸ L'assenza di questo rinvio ha aggravo le critiche che esso ha suscitato in Italia, basate sul timore – poi rivelatosi infondato, alla luce del seguito dato dai regolamenti alla prescrizione costituzionale – che l'attribuzione ai

delle Commissioni ad approvare le leggi si qualifica giuridicamente come una «*delegación*» non solo e non tanto per l'utilizzo del verbo «*delegar*» (*verba legis non sunt lex*), quanto piuttosto perché di tale figura ricorrono i principali elementi costitutivi: la volontarietà del delegante e la revocabilità della cessione di competenza da parte del medesimo (è tuttavia poco coerente con questa ricostruzione la presunzione di delega prevista dall'art. 148, comma 1, RC, trattata nel paragrafo seguente)¹¹⁵⁹. Ne discende l'inammissibilità di qualsivoglia *interpositio* dei regolamenti volta ad autorizzare un organo interno a decidere irrevocabilmente, in nome dell'Assemblea, tanto l'attribuzione della delega quanto la sua revoca: in virtù del principio secondo cui nessuno può delegare l'esercizio di una potestà che non gli appartiene, «*el órgano competente para resolver en cada caso habrá de ser el Pleno de la Cámara*»¹¹⁶⁰.

2.1.2. Lo sviluppo delle prescrizioni costituzionali nei Regolamenti e nella prassi

I regolamenti del *Congreso* e del *Senado* hanno sviluppato la disciplina costituzionale del *procedimiento descentralizado* in modo difforme. Questo appare evidente già a partire dalla sua denominazione: infatti, mentre il Regolamento del *Congreso* rubrica la Sezione a esso dedicata «*De la competencia legislativa plena de las Comisiones*», quello del *Senado* usa l'espressione «*De la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones*»¹¹⁶¹.

regolamenti della determinazione dei casi in cui deferire l'esame e l'approvazione dei disegni di legge in Commissione avrebbe implicato una rigida predeterminazione delle materie da assegnare alle stesse, con grave pregiudizio per le Assemblee, che sarebbero state spogliate dei pieni poteri legislativi con riferimento a quei disegni di legge che, a prima vista di scarsa rilevanza, rivestissero in realtà un notevole interesse politico (cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 73).

¹¹⁵⁹ Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 79 s.. La chiarezza della *Constitución* su questo punto ha impedito che si riproducesse in Spagna una disputa dottrinale analoga a quella che ha avuto luogo in Italia, che ha visto contrapporsi due tesi: da un lato, quella minoritaria, secondo cui, dal momento che i regolamenti non hanno definito – come pure avrebbero potuto – una competenza legislativa propria della Commissioni, si sarebbe in presenza di una delega interna, conferita dall'organo normalmente competente, ossia l'Assemblea (che può opporsi alla proposta di assegnazione in sede legislativa del Presidente, ex art. 92, c. 1, RC), alle Commissioni, altrimenti impossibilitate ad esercitare *motu proprio* la piena competenza legislativa (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1976, pp. 744-746); dall'altro, quella maggioritaria, la quale nega che il titolo competenziale delle Commissioni in sede deliberante possa qualificarsi come una delega, dal momento che le Commissioni non sono organi distinti dalla Camera alla quale appartengono, che non è necessaria una deliberazione dell'Assemblea né per deferire l'approvazione di un disegno di legge a una Commissione (spettando al suo Presidente il potere di assegnazione) né per avocarla a sé (essendo necessaria la richiesta del Governo o di un decimo dei componenti della Camera o di un quinto di quelli della Commissione), e che il costituente stesso ha ripartito la potestà legislativa delle Camere fra due organi interni alle stesse, cioè l'Aula e le Commissioni (cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 221; A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, tomo IX, Utet, Torino, 1965, p. 640; F. PIERANDREI, *Le Commissioni Legislative del Parlamento Italiano*, in *Il Foro Padano*, nn. 7-8/1952, p. 84 s.; G. D'EUFEMIA, *Le Commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1956, p. 45 s.; P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 337 s.; L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Giuffrè, Milano, p. 901 s.).

¹¹⁶⁰ E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1166.

¹¹⁶¹ A partire da queste etichette e sotto l'influsso della dottrina italiana (che è solita parlare di «procedimento decentrato»), la dottrina spagnola ha fatto proprie le denominazioni *competencia legislativa plena de las Comisiones* e *procedimiento descentralizado*. Sul punto, cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., pp. 78-80. Tale autore ritiene che il procedimento decentrato non possieda le caratteristiche del

Se queste differenti formulazioni non influiscono certo sul modo di atteggiarsi in concreto del procedimento, lo stesso non può dirsi a proposito delle diverse discipline poste in essere, rispettivamente, dagli artt. 148-149 RC e 130-132 RS: infatti, mentre il Regolamento del *Senado* ha regolato il procedimento decentrato attenendosi alla lettera dell'art. 75 CE, quello del *Congreso* se ne è ampiamente discostato.

In particolare, l'art. 148, comma 1, RC, stabilisce che «La decisione dell'Assemblea tramite la quale si delega la piena competenza legislativa alle Commissioni, si presumerà per tutti i progetti e le proposte di legge che siano costituzionalmente delegabili, escludendosi dalla delega la discussione e la votazione sulla totalità o sulla presa in considerazione [...]»¹¹⁶². Una tale presunzione di delega, «una *innovaci3n en nuestra pr3ctica parlamentaria, si descartamos el precedente de la Ley de Cortes*», ha attirato la critica quasi unanime della dottrina, che ha sollevato dubbi circa la sua compatibilità con l'art. 75, comma 2, CE, dalla cui espressione «Le Camere potranno delegare alle Commissioni» sembra corretto dedurre l'ordinarietà della competenza dell'Assemblea ad approvare progetti e proposte di legge e il carattere eccezionale della possibilità che questa decida, caso per caso, di delegare tale competenza alle Commissioni mediante una decisione espressa adottata «dalla maggioranza dei membri presenti» (art. 79, comma 2, CE). Il Regolamento del *Congreso*, optando per una delega *a priori* di carattere generale, ha infatti trasformato l'eccezione nella regola, a scapito della supremazia che dovrebbe sempre competere al *Pleno*. Questo, spogliato della sua originaria facoltà di conferire la delega, conserva unicamente quella di avocare a sé, caso per caso, l'approvazione definitiva del testo, per di più non «in qualsiasi momento», come pure prescrive la Costituzione (vedi *infra*)¹¹⁶³. È stato osservato che la possibilità, assai frequente nella prassi, che un testo

concetto giuspubblicistico di «*descentralizaci3n*», il quale implica il trasferimento della titolarità e dell'esercizio di una competenza fra enti istituzionali dotati ciascuno di una propria personalità giuridica: da un lato, le *Cortes* spagnole, come il Parlamento italiano, costituiscono «un organo unico dalla struttura complessa» (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 111), che agisce nelle sue due articolazioni principali (*Congreso* e *Senado*) e in ulteriori articolazioni di tali strutture, fra le quali, appunto, le Assemblee e le Commissioni; dall'altro, le Commissioni, in ossequio al brocardo «*delegata potestas, non delegatur*», esercitano la competenza legislativa non in nome proprio ma dell'Assemblea, che può avocarla a sé in qualsiasi momento. Dopo aver indicato come più appropriata l'espressione «*desconcentrado*», che a suo giudizio rimarca più chiaramente la relazione di subordinazione fra un organo superiore (l'Assemblea) e un altro inferiore (le Commissioni) della medesima istituzione, l'autore ritiene tuttavia che il termine «*descentralizado*» è ormai talmente consolidato nella dottrina che pretendere di cambiarlo porterebbe pochi vantaggi e molta confusione. Considerando i termini «*descentralizado*» e «*desconcentrado*» poco rigorosi, Navas Castillo propone invece di utilizzare la formula «*procedimiento legislativo delegado*» (cfr. F. NAVAS CASTILLO, *La funci3n legislativa y de control en Comisi3n parlamentaria: Comisiones de Investigaci3n y Comisiones Legislativas Permanentes con competencia legislativa plena*, Colex, Madrid, 2000, p. 105 s.). Secondo Fern3ndez Segado i concetti di «*descentralizaci3n*» e «*desconcentraci3n*» sono inidonei a qualificare giuridicamente il titolo competenziale delle Commissioni ad approvare un progetto o una proposta di legge (che è una «*delegaci3n*»), tuttavia ritiene che il procedimento non dovrebbe essere denominato a partire dalla qualificazione giuridica del titolo: pertanto opta per il mantenimento del termine «*descentralizado*», radicato nella dottrina (cfr. F. FERN3NDEZ SEGADO, *La delegaci3n de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 77 s.).

¹¹⁶² Similmente, l'art. 34, c. 1-bis del Regolamento del Senato italiano, introdotto con la modifica del medesimo approvata il 20 dicembre 2017, disponendo che «I disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante ai sensi dell'articolo 35 o in sede redigente ai sensi dell'articolo 36», ha stabilito un'indicazione di preferenza per il procedimento decentrato che non manca di sollevare dubbi circa la sua costituzionalità, dal momento che trasformerebbe in regola generale quello che l'art. 72, c. 4, Cost. italiana considera un'eccezione rispetto alla «procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera».

¹¹⁶³ M. SEN3N HERN3NDEZ, *Artículo 75: el Pleno y las Comisiones*, in Ó. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constituci3n española de 1978*, tomo VI, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999, p. 559 s.

approvato al *Congreso* da una Commissione, al *Senado* sia invece approvato dall'Assemblea, oltre a produrre uno squilibrio di competenze fra le Commissioni dei due rami del Parlamento, attribuisce alle deliberazioni della Camera alta una maggiore importanza formale¹¹⁶⁴. Senz'altro, la più significativa conseguenza pratica del carattere preferenziale riconosciuto al procedimento decentrato consiste nell'aver reso quest'ultimo un procedimento tanto o addirittura più comune di quello che il Regolamento della Camera bassa considera propriamente il «*procedimiento legislativo común*»¹¹⁶⁵. Ciò trova chiaro riscontro nella prassi parlamentare consolidatasi fin dalla prime legislature: durante la III legislatura (1986-1989), su 109 leggi ordinarie approvate, 54 sono state esaminate dal *Congreso* mediante procedimento decentrato (49,5%), mentre nella IV (1989-1993) quelle sottoposte a tale procedimento sono state 51 su 111 (45,9%)¹¹⁶⁶; nella V legislatura (1993-1996), su 115 progetti e proposte di legge esaminati, 49 sono stati approvati con il procedimento decentrato (42,6%)¹¹⁶⁷; nell'VIII legislatura (2004-2008), su 217 iniziative legislative presentate al *Congreso*, quelle esaminate con *competencia legislativa plena* sono state 127 (58,5%)¹¹⁶⁸; nella X legislatura (2011-2015), sono state 79 su 174 (45,5%)¹¹⁶⁹; nella XII legislatura (2016-), ad aprile 2018 erano state approvate 13 leggi ordinarie, di cui 7 sottoposte a procedimento decentrato (53,8%)¹¹⁷⁰.

Sebbene alcuni autori abbiano cercato di relativizzare il giudizio negativo sulla presunzione di delega¹¹⁷¹, il peso delle critiche è stato tale che, fino a circa la metà degli

¹¹⁶⁴ Per le critiche, cfr., *inter alia*, A. ARCE JANÁRIZ, *Artículo 75*, in M.E. CASA BAAMONDE – M. RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER (a cura di), M. PEREZ MANZANO – I. BORRAJO INIESTA (coordinato da), *Comentarios a la Constitución española: 30º aniversario*, Las Rozas, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p. 1433; M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 560; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 312 s.; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 233, secondo il quale i dubbi di costituzionalità si porrebbero non solo con riferimento all'art. 75, c. 2, ma anche rispetto all'art. 79, c. 3, CE, secondo cui il voto dei deputati e dei senatori è «*personal e indelegable*».

¹¹⁶⁵ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 311 s.

¹¹⁶⁶ Dati tratti da A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 100, nota 90.

¹¹⁶⁷ Cfr. M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 561.

¹¹⁶⁸ Cfr. *Memoria de la VIII legislatura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, p. 260.

¹¹⁶⁹ Cfr. *Memoria de la X legislatura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2016, p. 286.

¹¹⁷⁰ Dati estrapolati dal sito istituzionale del *Congreso de los Diputados*: www.congreso.es.

¹¹⁷¹ Così Ruiz Robledo, il quale considera eccessiva l'importanza assegnata a questa interpretazione certo poco coerente del dettato costituzionale, dal momento che l'art. 148, c. 1, RS non instaura – come faceva invece l'art. 12 della *Ley de Cortes* del 1942 – un procedimento da seguire ineluttabilmente in tutti i casi in cui la Costituzione non abbia posto una riserva d'Assemblea, bensì una presunzione *una tantum* che, come tale, può essere superata dall'Assemblea, restando impregiudicato quanto disposto dall'art. 149, c. 1, RS, in base al quale «L'Assemblea potrà avocare a sé la discussione e la votazione finale dei progetti e delle proposte di legge cui si riferisce l'articolo precedente»; inoltre, a giudizio dell'autore, la critica andrebbe ridimensionata alla luce del fatto che non vi sia alcuna possibilità che la volontà della Commissione non coincida con quella dell'Assemblea, se è vero che «*el parlamentarismo moderno es exclusivamente parlamentarismo de grupos y no de individuos aislados*» (A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 86 s.). Non condivide i dubbi della dottrina sulla costituzionalità del regime di presunzione stabilito dall'art. 148, c. 1, RS nemmeno Villacorta Mancebo, secondo il quale l'autorizzazione espressa dell'Assemblea è stata garantita una volta per tutte dalla votazione di approvazione del Regolamento, peraltro derogabile per singoli casi mediante apposite votazioni, e comunque la presunzione generale di delega risulta essere funzionale alle necessità delle Camere moderne (Cfr. L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989, p. 416; sulla funzionalità della presunzione, cfr. anche M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 560 s.).

anni Ottanta, si è sviluppata una convenzione parlamentare che ha consentito all'Assemblea di recuperare il potere di delegare o meno la piena competenza legislativa alle Commissioni, sulla base di una proposta in tal senso della *Mesa* (forse per influsso dell'allora recente Regolamento provvisorio, che assegnava a direttamente quest'ultimo organo il potere di deferimento); tuttavia, a partire da qual momento, la prassi è tornata a conformarsi alla presunzione generale di delega stabilita dal Regolamento, la quale viene meno alla richiesta, da parte di un gruppo parlamentare, di ricorrere al procedimento ordinario¹¹⁷². Inoltre, i rilievi mossi dalla dottrina hanno influenzato anche le proposte di riforma del Regolamento del *Congreso* del 1989 e del 1992, che superavano entrambe il meccanismo della presunzione in favore di una delega espressa caso per caso¹¹⁷³.

Sicuramente aderente alla lettera del precetto costituzionale è il Regolamento della Camera alta: ai sensi dell'art. 130, comma 1, RS, «Il Senato, su proposta della Mesa, udita la Giunta dei Portavoce, di un Gruppo parlamentare o di venticinque Senatori, potrà deliberare che un progetto o una proposta di legge siano approvati dalla corrispondente Commissione legislativa, senza che sia richiesta un'ulteriore deliberazione dell'Assemblea. Tale proposta dovrà essere presentata entro dieci giorni a decorrere dalla pubblicazione del testo», corrispondenti al termine per la presentazione degli emendamenti nel procedimento ordinario. Tale procedimento di approvazione della delega da parte del *Pleno* richiede inevitabilmente diversi giorni, gravando su un calendario dei lavori molto stringente: questo ha sicuramente influito sul fatto che in *Senado* il procedimento decentrato si segua molto meno che al *Congreso*¹¹⁷⁴. Ancor meno frequente è il caso in cui il *Senado* applica il procedimento decentrato a un testo già sottoposto allo stesso presso l'altro ramo del Parlamento¹¹⁷⁵.

Un ulteriore elemento che differenzia la disciplina dettata del Regolamento del *Congreso* da quella posta in essere dal Regolamento del *Senado* consiste in quella che Recorder chiama «*Delegación parcial*»: ai sensi dell'art. 75, comma 2, RC, sono sempre esclusi dalla delega in Commissione, e quindi si tengono in ogni caso in seno all'Assemblea, il dibattito e la votazione sulla totalità dei *proyectos* e sulla presa in considerazione delle *proposiciones*, al fine di garantire «la *unidad de orientación política*»¹¹⁷⁶. Questa previsione non si pone in contrasto con la Costituzione: dal momento che quello che l'art. 75, comma 2, CE permette alle Camere di delegare è la «*aprobación*» dei progetti e delle proposte di legge, non è incostituzionale un'interpretazione restrittiva del precetto, tale che si consideri «*aprobación*» esclusivamente la discussione in Assemblea sulla relazione della Commissione. Robledo si spinge fino a ritenere la delega parziale «la *regulación más*

¹¹⁷² Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 86.

¹¹⁷³ L'art 159, c. 2, della proposta di riforma del 1989 stabiliva che «tras el debate de totalidad de cada proyecto de ley previsto en el artículo 117 de este Reglamento o tras el debate de toma en consideración de cada proposición de ley, el Presidente del Congreso someterá a votación, sin deliberación previa alguna, el acuerdo de delegación. En el supuesto de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de este Reglamento, no tenga lugar el debate de totalidad, la decisión sobre la delegación se someterá al Pleno en la sesión inmediata siguiente al acuerdo de la Junta de Portavoces» (BOCG-CD, III Leg., Serie B, n. 159-1, 17 luglio 1989, p. 27). L'art. 160 della proposta del 1992 si riproduceva nella sostanza questa formulazione (BOCG-CD, IV Leg., Serie B, n. 140-1, 28 maggio 1992, p. 29).

¹¹⁷⁴ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 351.

¹¹⁷⁵ Così, ad esempio, durante la IV legislatura (1989-1993), su 51 progetti approvati dalla Camera bassa tramite il procedimento decentrato, solo 9 hanno ricevuto il medesimo trattamento presso il *Senado* (cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 92, nota 61).

¹¹⁷⁶ E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1167.

importante del procedimiento descentralizado que hace el Reglamento del Congreso»: sotto un profilo formale, in quanto garantisce, nonostante la presunzione di delega, un intervento dell'Assemblea nel procedimento, per giunta funzionale all'esercizio della sua facoltà di avocazione (vedi *infra*); sotto un profilo sostanziale, in quanto, in occasione del *debate de totalidad*, se da un lato allunga i tempi di un procedimento concepito per velocizzare l'approvazione delle leggi, dall'altro consegue il condivisibile obiettivo di attribuire all'opposizione uno strumento di controllo «*vía publicidad*» sull'attività legislativa della maggioranza¹¹⁷⁷.

Il Regolamento del *Congreso* si distacca in maniera evidente dal dettato costituzionale – e quindi, ancora una volta, dal Regolamento del *Senado* – anche nella disciplina della *facultad de avocación* stabilita dalla seconda proposizione dell'art. 75, comma 2, CE, secondo cui l'Assemblea può avocare a sé il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto di delega «in qualsiasi momento». L'art. 149, comma 1, RC stabilisce infatti che «L'Assemblea della Camera potrà richiamare a sé la discussione e la votazione dei progetti e delle proposte di legge cui si riferisce il precedente articolo» non «in qualsiasi momento», bensì in due momenti specifici, ai quali si fanno corrispondere due diversi procedimenti: potrà farlo mediante una decisione adottata durante la sessione plenaria in cui si procede al dibattito sulla totalità dei progetti di legge e sulla presa in considerazione delle proposte di legge (nel silenzio del Regolamento, la prassi ha ammesso che tale decisione possa essere provocata da ciascun gruppo); oppure, in tutti gli altri casi, prima che inizi il dibattito in Commissione, con una decisione adottata su proposta della *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*. Questa limitazione della facoltà di avocazione dell'Assemblea, probabilmente concepita in chiave antiostruzionistica, ha suscitato la critica unanime della dottrina¹¹⁷⁸, se si eccettua la posizione di Recorder, al quale è parso ragionevole, sebbene forse non conforme alla volontà del costituente, collocare l'esercizio della facoltà di avocazione «*en momentos procesalmente idóneos*»¹¹⁷⁹. Ad ogni modo, l'accoglienza di questa disciplina è stata così negativa che entrambe le proposte di riforma del Regolamento del *Congreso* sopra richiamate si proponevano di modificarla radicalmente¹¹⁸⁰.

Rimane invece saldamente ancorata al dettato costituzionale la disciplina posta in essere dal Regolamento del *Senado*, che all'art. 130, comma 2, stabilisce che l'Assemblea potrà decidere «*in qualunque momento*» di osservare il procedimento ordinario, nuovamente su proposta della *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*, di un gruppo parlamentare o di

¹¹⁷⁷ Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 87 s.. Quest'ultima implicazione porta l'autore a condividere la proposta di Benigno Pendás di introdurre l'obbligatorietà di una prima lettura politica in Assemblea per tutti i progetti, che consentirebbe di fissare criteri politici e legislativi che fungano da riferimento per il dibattito successivo (cfr. B. PENDAS GARCÍA, *Procedimiento legislativo y calidad de la leyes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 28/1990, p. 91).

¹¹⁷⁸ Cfr., inter alia, R. PUNSET, La fase central del procedimiento legislativo, in *Revista de Derecho Constitucional*, n. 14/1985, p. 130; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 313; A. GARCÍA MARTÍNEZ, El procedimiento legislativo, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 295; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado, in *El procedimiento legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 501; F. NAVAS CASTILLO, La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria, cit., p. 111; A. ARCE JANÁRIZ, Artículo 75, cit., p. 1433 s..

¹¹⁷⁹ E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1167.

¹¹⁸⁰ A titolo di esempio, basti ricordare che la proposta di riforma del 1992, all'art. 160, c. 3, rendeva possibile l'avocazione in qualsiasi momento precedente la conclusione del dibattito in Commissione.

venticinque senatori.

A giudizio di Segado, la disciplina dell'*avocación*, per quanto coerente con la figura giuridica della delega, che presuppone la coincidenza in capo al medesimo organo – il *Pleno* – della facoltà sia di delegare che di ritirare la delega, appare comunque meno soddisfacente di quella italiana, che riconosce a una minoranza parlamentare la facoltà di provocare direttamente il rinvio di un testo all'Assemblea (art. 72, comma 3, Cost. italiana): la *ratio* autentica dell'avocazione, infatti, non sarebbe tanto quella di salvaguardare la volontà della Camera nel suo insieme – garantita anche dalle Commissioni, composte in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi – quanto quella di rendere possibile un esame assistito da tutte le garanzie del procedimento ordinario, e a tale scopo dovrebbe essere determinante la volontà delle minoranze, anche qualora perseguissero legittime finalità ostruzionistiche¹¹⁸¹.

Per completare la trattazione sulla *facultad de avocación*, occorre menzionare un caso di «*avocación automática*» riguardante il *Senado*, l'art. 131 del cui Regolamento stabilisce che «qualora fosse presentata una proposta di veto e questa fosse approvata in Commissione, per la sua approvazione o il suo rigetto dovrà essere convocata l'Assemblea», fermo restando che, in caso di rigetto, la delega resta in piedi per il prosieguo dell'esame¹¹⁸². Tale rinvio automatico si riconnette alla riserva d'Assemblea stabilita dall'art. 90, comma 2, CE con riferimento a quei progetti che, indipendentemente dalla materia trattata, siano stati oggetto di una proposta di veto, poiché soltanto il *Senado* nel suo insieme può formalizzare quest'ultimo, approvandolo a maggioranza assoluta¹¹⁸³.

L'art. 75, comma 3, CE stabilisce la cosiddetta *reserva de ley de Pleno*, ossia esclude che possa seguirsi il procedimento decentrato per le seguenti materie: «la riforma costituzionale, le questioni internazionali, le leggi organiche e di principio e i Bilanci Generali dello Stato». La disposizione, che trova il suo precedente immediato nell'art. 72, comma 4, Cost. italiana, come suggerisce la somigliante formulazione, condivide con quest'ultimo la medesima *ratio*: essa è individuata tanto dalla dottrina italiana quanto da quella spagnola nella notevole importanza delle materie elencate in relazione all'indirizzo politico generale e al mantenimento dell'ordine costituzionale¹¹⁸⁴, la quale esige un pronunciamento del *Plenum*, essendo quest'ultimo circondato da maggiori garanzie, che vanno dal maggior numero di componenti alla più ampia pubblicità procedimentale. La *reserva de Pleno*, nel rendere le leggi in essa ricomprese immodificabili da parte di leggi posteriori che non siano state approvate col medesimo procedimento, non comporta per questo la creazione di una

¹¹⁸¹ Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 100 ss..

¹¹⁸² Cfr. E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1168.

¹¹⁸³ Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 108. L'autore menziona anche il caso di rinvio automatico contemplato dall'art. 88, c. 3, del testo originario del Regolamento del *Congreso*, soppresso dalla deroga intervenuta con la riforma approvata il 23 settembre 1993: quella disposizione prevedeva che, qualora nella Commissione delegata si fosse ottenuta per tre volte consecutive la parità in una votazione, la questione avrebbe dovuto essere rimessa alla decisione dell'Assemblea.

¹¹⁸⁴ Per quanto riguarda la dottrina italiana, cfr., *inter alia*, A.A. CERVATI, *Commento all'articolo 72*, in A.A. CERVATI – G. GROTTANELLI (a cura di), *La formazione delle leggi*, tomo I, vol. 1, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 161; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 671. Per quanto riguarda la dottrina spagnola, si segnala E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1986, p. 159, i quali lamentavano che la riserva avrebbe dovuto estendersi anche a tutti i testi che contenessero norme *ad extra* direttamente riferibili ai cittadini.

categoria normativa a parte nell'ambito del sistema delle fonti, trattandosi di «*una peculiaridad del iter legis que sólo consiste en obligar a seguir el procedimiento ordinario*»¹¹⁸⁵, non sulla base di un principio gerarchico ma competenziale. Sebbene alcune leggi coperte dalla riserva possiedano un regime giuridico speciale, come ad esempio quelle organiche, tale specialità non si fonda sull'art. 75 CE, ma sulle disposizioni costituzionali che le disciplinano¹¹⁸⁶. La prima materia esclusa dal procedimento decentrato è la «*reforma constitucional*», che non lascia alcun dubbio interpretativo circa la sua individuazione, data l'identità fra questa formula e la rubrica del Titolo X della Costituzione, che disciplina i procedimenti semplice (art. 167, commi 1 e 2, CE) e aggravato (art. 168, comma 2, CE) di riforma costituzionale. Ben più problematico è il concetto di «*cuestiones internacionales*», che non compare in nessun'altra parte del testo costituzionale. Posto che non rientrano nel suo ambito, alla luce della giurisprudenza costituzionale, le leggi che recepiscono le direttive dell'UE, vi si possono ricondurre: a) le autorizzazioni dei trattati «con cui si attribuisca a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione» (art. 93 CE), le quali, richiedendo una legge organica, rientrano anche nell'ipotesi di esclusione dal procedimento decentrato dei progetti e delle proposte di *ley orgánica*; b) le autorizzazioni dei trattati internazionali ex art. 94, comma 2, CE, qualora concesse mediante legge formale e in considerazione della loro «*máxima transcendencia política*»¹¹⁸⁷; c) la previa autorizzazione delle Cortes al Rey affinché dichiari la guerra e faccia la pace, ai sensi dell'art. 63, comma 3, CE. Quanto alle «*leyes orgánicas*», la loro esclusione dal procedimento decentrato è giustificata, in base all'art. 81 CE, tanto dal loro ambito materiale di applicazione quanto dalla richiesta, per la loro approvazione o modifica, della maggioranza assoluta del Congreso in una votazione finale sulla totalità. Sono coperte da riserva d'Assemblea anche le leggi di principio («*de bases*»), per la delicatezza della decisione con cui si delega al Governo la potestà legislativa in ordine alla «*formazione di testi redatti in articoli*» (art. 82, comma 2, CE)¹¹⁸⁸. Infine, sono riservati all'intervento dell'Assemblea i «*Presupuestos Generales del Estado*» ex art. 134 CE, in ragione della loro rilevanza come «*acto parlamentario por excelencia*»¹¹⁸⁹.

Un ulteriore caso di *reserva de Pleno* riguarda la seconda lettura presso il Congreso ed è codificato dall'art. 149, comma 2, RC, ai sensi del quale il procedimento decentrato è escluso per i progetti e le proposte di legge «che siano stati sottoposti a veto o emendati dal Senato, qualora il veto o gli emendamenti siano stati approvati dall'Assemblea di quella Camera». Quest'ultima ipotesi, derogatoria dell'autonomia di ciascuna Camera nel concedere la delega, mentre si verifica sempre in caso di veto senatoriale, per effetto del già

¹¹⁸⁵ A. RUIZ ROBLEDO, La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias, cit., p. 82.

¹¹⁸⁶ Pertanto, non può essere accolta la teoria, elaborata da una parte della dottrina italiana, che ha postulato una «competenza innovatrice maggiore» delle leggi riservate all'Assemblea, cioè una loro maggiore efficacia rispetto alle altre leggi. Per una dettagliata disamina della polemica dottrinale italiana sugli effetti della riserva d'Assemblea, cfr. A.A. CERVATI, La formazione delle leggi, cit., p. 156 ss..

¹¹⁸⁷ E. RECORDER DE CASSO, Artículo 75, cit., p. 1167. Sono: «a) trattati di carattere politico; b) trattati o accordi di carattere militare; c) trattati o accordi che riguardino l'integrità territoriale dello Stato o i diritti e doveri fondamentali stabiliti nel Titolo primo; d) trattati o accordi che implicino obblighi finanziari per le finanze pubbliche; e) trattati o accordi che presuppongano modifiche o abrogazione di leggi o esigano misure legislative per la loro esecuzione» (art. 94, c. 1, CE).

¹¹⁸⁸ Si possono invece approvare in Commissione le leggi ordinarie mediante le quali le Camere si limitano a delegare il Governo a «rifondere vari testi legali in un testo unico» (art. 82, c. 2, CE).

¹¹⁸⁹ E. RECORDER DE CASSO, Artículo 75, cit., p. 1167.

menzionato art. 131 RS, potrebbe non verificarsi nel caso dell'approvazione di emendamenti, sebbene al *Senado* il procedimento decentrato sia infrequente e al *Congreso*, nella prassi, sia l'Assemblea a pronunciarsi sugli emendamenti, siano stati approvati o meno dal *Pleno* dell'altra Camera¹¹⁹⁰. Per giunta, essa contrasta con l'art. 90, comma 2, CE, in quanto la maggioranza assoluta che questo prescrive tanto al *Senado* per approvare il veto quanto al *Congreso* per superarlo immediatamente non può che riferirsi alle rispettive Assemblee, data l'importanza politica di un'eventuale opposizione totale a un progetto o a una proposta di legge¹¹⁹¹.

I regolamenti e la prassi hanno affrontato la questione della misura in cui le Commissioni delegate, sostituendosi all'Assemblea nell'esame e nell'approvazione dei progetti e delle proposte di legge, dovessero conformare il proprio funzionamento alle disposizioni vigenti per la stessa. In primo luogo, benché la discussione in Commissione si svolga in modo formalmente uguale nel procedimento ordinario e nella sua variante decentrata, dal punto di vista sostanziale essa assume una valenza diversa: infatti, i membri della Commissione sono indotti ad agire diversamente a seconda che le loro decisioni esauriscano la prima lettura al *Congreso* o siano invece preliminari rispetto a una nuova *ronda* di discussioni in seno al *Pleno*¹¹⁹²; inoltre, la soppressione della deliberazione dell'Assemblea ha finito per rafforzare «*el gran contenido político que han adquirido las ponencias en el Derecho parlamentario español*»¹¹⁹³, nelle quali l'assenza di pubblicità favorisce il raggiungimento dei principali accordi fra le forze politiche. In secondo luogo, in più di un'occasione, si è posto il problema di quali applicare fra gli artt. 114, comma 3, e 118, comma 3, RC, che disciplinano la presentazione degli emendamenti di mediazione («*transaccionales*»), rispettivamente, in Commissione e in Assemblea, il primo in modo più permissivo del secondo, riconoscendo la facoltà di presentarli a qualunque membro della Commissione, laddove l'altro richiede che non si opponga nessun gruppo e il contestuale ritiro degli emendamenti rispetto ai quali si media: in tutti questi casi, si è optato per applicare la prima disposizione, dal momento che l'art. 148, comma 2, RC individua, quale procedimento da applicare, quello «*legislativo común*», fatta tuttavia eccezione per «*el trámite de deliberación y votación final en el Pleno*»¹¹⁹⁴. Quanto al Regolamento del *Senado*, a parte le disposizioni sulla remissione in Assemblea per l'approvazione della proposta di veto (art. 131 RS) e sul tempo a disposizione della Commissione per approvare

¹¹⁹⁰ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, cit., p. 501. A titolo di esempio, nella IV legislatura il *Senado* ha applicato il procedimento decentrato a 9 progetti, di cui 6 sono stati emendati: trasmessi al *Congreso*, questi sono stati tutti esaminati in Assemblea (cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 94, nota 65).

¹¹⁹¹ Secondo parte della dottrina, la seconda lettura in *Congreso*, in ossequio all'art. 90, c. 2, CE, dovrebbe celebrarsi sempre in Assemblea (cfr. E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1166, secondo il quale sono riservati al *Pleno* del *Senado* anche i testi sottoposti ai procedimenti d'urgenza o semiurgenza, ai sensi dell'art. 132 RS, in base al quale la Commissione delegata, a decorrere dalla ricezione del testo, per discuterlo ed approvarlo dispone del tempo che resta per completare il periodo di due mesi di cui all'art. 108 RS, vigente solo per il procedimento ordinario).

¹¹⁹² Per quanto quest'ultime tendano a duplicare quelle svolte in Commissione.

¹¹⁹³ A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 91.

¹¹⁹⁴ Cfr. M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 562 s., secondo la quale questa soluzione non è la più coerente, ritenendo preferibile seguire l'esempio italiano dell'art. 94, c. 1, del Regolamento della Camera, ai sensi del quale la Commissione in sede legislativa «procede alla discussione e approvazione del progetto di legge secondo le norme del capo XVII sull'esame in Assemblea».

un testo (ai sensi dell'art. 132, quello che «resta per completare il periodo di due mesi di cui all'art. 106»), esso non dice nulla sulla discussione e sulla votazione in Commissione: di fronte a tale silenzio, la prassi è stata quella di applicare, al dibattito in Commissione le disposizioni del procedimento ordinario, in analogia al Regolamento del *Congreso*¹¹⁹⁵. Una differenza molto significativa fra il procedimento seguito dalle Commissioni con *competencia legislativa plena* e quello applicato in Assemblea riguarda la pubblicità dei lavori: il principio della pubblicità delle sessioni parlamentari, connaturato alle Assemblee delle democrazie parlamentari, nella sua forma diretta, che si sostanzia nella presenza del pubblico alle sedute, non trova applicazione per le Commissioni, nelle quali è consentito soltanto l'accesso dei rappresentanti dei mezzi di comunicazione debitamente accreditati (art. 64, comma 1, RC; art. 75, comma 1, RS).

2.1.3. Considerazioni finali

In Spagna, l'adozione del *procedimiento descentralizado* non ha prodotto quelle conseguenze deleterie per la funzionalità del Parlamento che una parte della dottrina italiana ha addebitato all'esperienza delle Commissioni *in sede deliberante* fino ai primi anni Novanta, senza tuttavia trovare l'accordo di altri studiosi: fra queste, l'inflazione legislativa e, in particolare, la proliferazione di «*leggine*» microsettoriali di spesa¹¹⁹⁶, la maggiore capacità di influenza dei gruppi di interesse e l'aver costituito la sede di scambi opachi fra gruppi di maggioranza e opposizione, a scapito dell'unità dell'indirizzo politico governativo¹¹⁹⁷. È possibile individuare due ragioni per le quali tale procedimento, benché recepito dall'esperienza italiana, non ne abbia conosciuto le stesse degenerazioni¹¹⁹⁸: in primo luogo, ciò non è avvenuto per il funzionamento maggioritario rapidamente assunto dalla forma di governo parlamentare spagnola, nel quale il Governo ha potuto agevolmente esercitare quella «*funzione di direzione e coordinamento dell'attività legislativa, attraverso cui si dovrebbe realizzare l'unità dell'indirizzo politico*» alla quale invece, a giudizio di Mortati, il Governo italiano aveva «*vergognosamente abdicato*», non avendo quasi mai richiesto la rimessione in Assemblea di un disegno di legge¹¹⁹⁹; in secondo luogo, il voto finale palese e il riconoscimento della facoltà di rimessione dei testi soltanto alla maggioranza dell'Assemblea e non, come in Italia, a una minoranza parlamentare, ha consentito di disinnescare un meccanismo rivelatosi disfunzionale nell'esperienza italiana, identificabile nel potere di ricatto dell'opposizione, nonché – aggiungiamo noi – di alcuni

¹¹⁹⁵ Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 93 s..

¹¹⁹⁶ Cfr. A. PREDIERI, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni Comunità, Milano, 1975, p. 33. Cfr. anche L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 238: «*Nelle prime dieci legislature repubblicane, la maggior parte delle leggi approvate in Italia non è mai passata per l'Assemblea: ad esempio, le percentuali delle leggi approvate in sede legislativa, alla Camera, variano tra il 78% della V legislatura e il 52% della VII*». Il ricorso alla sede redigente si è bruscamente ridotto a partire dall'XI legislatura (1992-1994), per «*l'accresciuto ruolo del Governo, il maggior rilievo acquisito dalla finanza pubblica e, soprattutto, l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico*».

¹¹⁹⁷ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 748. *Contra, inter alia*, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 394, il quale ha evidenziato come il procedimento decentrato accresca la «*capacità decisionale*» del Parlamento, permettendogli di far fronte a una massa sempre crescente di lavoro legislativo.

¹¹⁹⁸ Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., pp. 100-102.

¹¹⁹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 748.

settori della maggioranza, che al riparo del voto segreto potevano minacciare di dare battaglia nell'ambito del più defaticante procedimento ordinario, qualora le loro richieste non fossero state accolte.

In definitiva, a quasi quarant'anni dalla sua costituzionalizzazione, la dottrina spagnola è unanime nel valutare positivamente l'enorme importanza che il *procedimiento descentralizado* ormai riveste nel sistema parlamentare spagnolo, tale che «*nadie discute que constituye una pieza básica para la eficacia de la organización de la Cámara, ya que permite aliviar de trabajo al Pleno descargándole del examen de los asuntos que tienen una entidad menor o que se mueven en campos especialmente técnicos*»¹²⁰⁰, così facilitando «*la respuesta a la creciente intensidad de regulaciones que nuestro tiempo demanda*»¹²⁰¹.

2.2. I procedimenti d'urgenza

I procedimenti di urgenza sono, fra i procedimenti abbreviati, quelli cui si fa maggiore ricorso¹²⁰²: in primo luogo, perché, a differenza del procedimento in lettura unica (vedi il paragrafo seguente), essi possono applicarsi a qualsiasi progetto o proposta di legge; in secondo luogo, in virtù della loro efficacia, comportando la dichiarazione d'urgenza un forte *acortamiento* dei tempi stabiliti in via generale. Inoltre, sono gli unici a vantare un fondamento costituzionale, rinvenibile nell'art. 86, comma 3 CE¹²⁰³ e, soprattutto, nell'art. 90, comma 3 CE.

Ai sensi dell'art. 90, comma 3, CE, «Il termine di due mesi di cui il Senato dispone per opporre il veto o emendare il progetto si ridurrà a venti giorni di calendario nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso dei Deputati»¹²⁰⁴. Tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la dichiarazione d'urgenza possa essere adottata soltanto dal *Gobierno* e dal *Congreso* nel loro insieme e non anche da organi interni agli stessi, come ad esempio i ministri, la *Mesa* o le Commissioni. Tuttavia, ai sensi dell'art. 133, comma 2, RS, potrà decidere l'applicazione del procedimento d'urgenza anche la *Mesa del Senado*, d'ufficio o su proposta di un gruppo parlamentare o di venticinque senatori: si tratta di un'autolimitazione regolamentare ritenuta conforme allo spirito della disposizione

¹²⁰⁰ M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 561.

¹²⁰¹ E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1164.

¹²⁰² Cfr. P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 236. L'autrice considera «*procedimientos legislativos abreviados*» i procedimenti d'urgenza e quello in lettura unica, accomunati da tre caratteristiche: «*su finalidad de obtener un acortamiento en la tramitación de los proyectos de ley, bien mediante una reducción de los plazos (urgencia), bien mediante una eliminación de trámites [...] la posibilidad de opción por este procedimiento que se presenta al órgano legitimado para decidir [...] su posible combinación con otros procedimientos, ordinarios o especiales*» (ivi, p. 235 s.).

¹²⁰³ Ai sensi del quale entro trenta giorni dalla loro promulgazione, i decreti-legge potranno essere convalidati dalle *Cortes* come progetti di legge mediante il procedimento d'urgenza.

¹²⁰⁴ Nella STC 234/2000, del 3 ottobre 2000, il *Tribunal Constitucional* ha precisato che l'oggetto proprio di questa disposizione non è la disciplina di un procedimento legislativo abbreviato, non contemplando la Costituzione spagnola, a differenza di altre, alcun procedimento di questo genere: si tratta di uno di quei precetti costituzionali mediante i quali si plasma l'esercizio della potestà legislativa nella cornice di un sistema bicamerale differenziato. Con questa sentenza il TC ha risolto un conflitto di attribuzione sollevato dal Governo avverso alla *Mesa del Senado*, che nel 1995 non aveva ammesso la dichiarazione d'urgenza che esso aveva adottato con riferimento al progetto di legge organica sull'aborto, contestandone il ritardo: il TC ha dato ragione al ricorrente, affermando che la *Mesa* aveva interferito con un'attribuzione costituzionale del Governo il cui esercizio non è soggetto a un limite temporale.

costituzionale, volta a impedire che una decisione dagli effetti così importanti sul procedimento legislativo possa essere adottata da organi estranei al *Senado* diversi da quelli individuati¹²⁰⁵. Nel Regolamento del *Senado*, il procedimento d'urgenza è disciplinato nel Capitolo secondo del Titolo IV, rubricato «*De los procedimientos legislativos especiales*», agli artt. 133-135. Quando viene adottata la dichiarazione di urgenza, per esercitare i suoi poteri legislativi il *Senado* dispone di venti giorni di calendario, che decorrono a partire dal giorno seguente alla ricezione del progetto o della proposta di legge e che devono intendersi riferiti alla sessione ordinaria (art. 134 RS)¹²⁰⁶. Questo termine, allo stesso modo di quello ordinario di due mesi, non ha carattere perentorio, per cui una sua eventuale inosservanza, mai verificatasi finora, non determinerebbe l'illegittimità costituzionale di una legge le cui norme siano conformi a Costituzione¹²⁰⁷. Per assicurarne il rispetto, il Regolamento ha fissato in modo dettagliato i termini – riferiti a giorni feriali – entro cui deve concludersi ogni fase del procedimento fino all'emanazione del *dictamen* da parte della Commissione competente (art. 135, commi 1-3, RS)¹²⁰⁸, ferma restando la facoltà della *Mesa* di modificare tali termini ove sia giustificato dalle circostanze (art. 136, comma 6, RS). Quanto alla discussione in Assemblea, è previsto che si conformi alle stesse norme del procedimento legislativo ordinario, fatto salvo, ancora una volta, il potere della *Mesa* di modificare la durata degli interventi quando lo suggerisca l'andamento del dibattito (art. 135, comma 4, RS).

Il Regolamento del *Senado*, all'art. 136, prevede anche il cosiddetto *procedimiento de semiurgencia*, applicabile qualora il progetto o la proposta di legge non sia stato dichiarato urgente dal Governo o dal *Congreso*: in tal caso, la *Mesa* della Camera alta, su proposta della *Junta de Portavoces*, può stabilire che il tempo per l'esame sia ridotto dai due mesi ordinari a un mese, mediante il dimezzamento dei termini intermedi. Il più elevato numero di giorni disponibili e il loro computo in giorni feriali rendono talvolta questo procedimento preferibile a quello più stringente dettato dall'art. 90, comma 3, CE, rispetto al quale è «*alternativo y subsidiario*»¹²⁰⁹. In particolare, il procedimento di semiurgenza risulta utile quando si vuole portare a termine l'esame dei testi pendenti a ridosso della conclusione della sessione parlamentare¹²¹⁰.

Il Regolamento del *Congreso* dedica alla *declaración de urgencia* gli artt. 93-94, all'interno del Capitolo sesto del Titolo IV, rubricato «*De las disposiciones generales de funcionamiento*». Essa può essere adottata dalla *Mesa*, su richiesta del Governo, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei deputati (art. 93, comma 1, RC)¹²¹¹; qualora ciò

¹²⁰⁵ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 350, nota 18.

¹²⁰⁶ Nel caso in cui ricadano fuori dalla sessione ordinaria, si calcolano i giorni necessari del periodo successivo fino a completare i venti giorni.

¹²⁰⁷ Dal momento che, ai sensi dell'art. 39, c. 1, della *Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, non ci sono i presupposti per l'impugnazione delle disposizioni della legge se queste ultime sono conformi a Costituzione.

¹²⁰⁸ Il termine per presentazione degli emendamenti è fissato a quattro giorni a partire dalla pubblicazione del testo; la Commissione competente deve riunirsi entro i due giorni seguenti per nominare la *Ponencia*, la quale a sua volta ha quattro giorni per elaborare l'*informe*; entro i tre giorni seguenti deve riunirsi la Commissione, che deve emettere il *dictamen* entro i due giorni successivi.

¹²⁰⁹ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 351, nota 19.

¹²¹⁰ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 237 s..

¹²¹¹ Secondo una prassi consolidata, la *Mesa* può accettare o respingere le richieste in tal senso, inclusa quella del Governo, e qualche volta ha anche chiesto ai richiedenti di giustificare l'urgenza. Cfr. R. SERRANO – M. ROSA

avvenga nel corso di una fase del procedimento legislativo, il relativo procedimento si applica a partire da quella successiva (art. 93, comma 2, RC). In base all'art. 94 RC, la dichiarazione d'urgenza ha come effetto la riduzione della metà dei termini stabiliti «*con carácter ordinario*», ferma restando la facoltà della *Mesa* di ampliarli o ridurli, secondo quanto disposto dall'art. 91 RC, nonché dagli artt. 43, comma 3, e 113, comma 2, RC. La scarsa fissazione di termini ordinari entro cui devono svolgersi le diverse fasi del procedimento legislativo da parte del Regolamento, rendendo l'esame di un progetto o di una proposta privo di una durata fissa o media, fa sì che l'applicazione del procedimento di urgenza abbia al *Congreso* un impatto molto meno rilevante rispetto all'altra Camera. Tuttavia, possono servirsene utilmente sia la maggioranza della *Mesa*, per motivare l'eventuale diniego alla proroga del termine di presentazione degli emendamenti, sia la maggioranza parlamentare, per giustificare la rapida iscrizione di un testo all'ordine del giorno dell'Assemblea¹²¹². Nella prassi, il procedimento d'urgenza è usato con relativa frequenza: durante l'VIII legislatura, su 217 iniziative legislative presentate, è stato applicato in 26 casi (11,9%), di cui 20 nell'ambito di Commissioni con *competencia legislativa plena*¹²¹³; nella X, su 174 iniziative, ha trovato applicazione in 51 casi (29,3%), di cui 2 nell'ambito del procedimento decentrato¹²¹⁴. Nella XII, ad aprile 2018, su 16 leggi approvate, 11 sono state esaminate mediante procedimento d'urgenza (68,7%), di cui 4 in Commissione con *competencia legislativa plena* e 7 in lettura unica¹²¹⁵: in presenza di un Governo di minoranza, un tale incremento potrebbe trovare una spiegazione nel carattere necessariamente consensuale delle poche leggi approvate.

2.3. Il procedimento in lettura unica

Il procedimento in lettura unica (*tramitación en lectura única*), privo di un fondamento costituzionale, è disciplinato direttamente dai regolamenti parlamentari, all'art. 150 RC e all'art. 129 RS, all'interno dei rispettivi capitoli dedicati ai procedimenti legislativi speciali. È un procedimento abbreviato che si caratterizza per l'eliminazione delle fasi della *Ponencia* e della *Comisión*: scaduto il termine di presentazione degli emendamenti, si svolgono soltanto la discussione e la votazione nel *Pleno*. Pertanto, abbrevia il procedimento legislativo perfettamente specularmente rispetto al *procedimiento descentralizado* in Commissione: mentre quello rimuove la fase finale dell'approvazione in Assemblea, il procedimento in lettura unica elimina le fasi precedenti.

Entrambi i regolamenti attribuiscono il potere di decidere che un testo venga esaminato «*directamente y en lectura única*» all'Assemblea, su proposta della *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*, a ulteriore riprova del «*predominio de la mayoría parlamentaria en la selección del procedimiento aplicable*» (art. 150, comma 1, RC; art. 129, comma 1, RS)¹²¹⁶.

(coordinato da), *Comentario al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 688 s..

¹²¹² Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 237.

¹²¹³ Cfr. Memoria de la VIII legislatura, cit., p. 260.

¹²¹⁴ Cfr. Memoria de la X legislatura, cit., p. 286.

¹²¹⁵ Dati estrapolati dal sito istituzionale del *Congreso de los Diputados*: www.congreso.es.

¹²¹⁶ Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, n. 4/2007, p. 6.

Il Regolamento del *Congreso* prevede che i progetti e le proposte su cui l'Assemblea decida di applicare tale procedimento siano soggetti a un dibattito *de totalidad* e in seguito sottoposti nel loro insieme a una sola votazione, in esito alla quale risulteranno approvati o respinti in blocco (art. 150, commi 2 e 3, RC). Pertanto, in Assemblea dovrebbero tenersi soltanto due votazioni: una prima con cui si approva l'adozione del procedimento e una seconda per l'approvazione dell'insieme del testo¹²¹⁷, escludendosi implicitamente la presentazione e la votazione di emendamenti. Nella prassi parlamentare, questa «*severa restricción de las facultades legislativas de los Diputados y los grupos*» è stata abbandonata dopo alcuni anni, lasciando posto all'ammissibilità sia degli emendamenti alla totalità che di quelli all'articolato, da presentare entro un termine solitamente molto breve¹²¹⁸. Nel Regolamento del *Senado*, invece, il divieto di emendamenti all'articolato si deduce inequivocabilmente dalla disposizione secondo cui prima della discussione in Assemblea, entro il termine segnalato dalla *Mesa*, «potranno essere presentate soltanto proposte di veto» (art. 129, comma 3, RS)¹²¹⁹: l'immodificabilità del testo che ne consegue rende tale procedimento poco utilizzato¹²²⁰. Il ricorso ad esso è invece più frequente al *Congreso*, dove è spesso applicato simultaneamente al procedimento d'urgenza, al fine di rendere l'*iter legis* il più rapido possibile, ove ne ricorrano i presupposti¹²²¹.

Entrambi i regolamenti, nel tentativo di delimitarne l'ambito applicativo, prevedono che il procedimento in lettura unica possa essere adottato solo quando lo consentano la «*naturaleza*» di un testo la sua «*simplicidad de formulación*». L'ambiguità di questi presupposti ne consente un utilizzo «*indiscriminado*»¹²²², normalmente esteso a tutti i casi

¹²¹⁷ Queste due votazioni possono aver luogo nella stessa seduta, una dopo l'altra, o in sedute distinte.

¹²¹⁸ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 324.

¹²¹⁹ Anche al *Senado* è previsto che si proceda a un dibattito sulla totalità, con la specificazione che i turni a favore e contro saranno di cinque minuti, seguiti da interventi dei singoli gruppi parlamentari non superiori a dieci minuti (art. 129, c. 2, RS).

¹²²⁰ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 239. Contro chi ritiene che l'applicazione di questa tecnica legislativa si ripercuota negativamente non solo sui diritti dei parlamentari ma anche sullo stesso esercizio della funzione legislativa da parte della Camera, trasformate in un «*mero órgano de ratificación o rechazo*», cfr. Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, n. 4/2007, p. 12, che richiama la sentenza con cui il *Tribunal Constitucional* ha affermato che «*no puede admitirse que la prohibición de presentar enmiendas en el asunto que nos ocupa (justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del Proyecto de Ley de referencia, como se ha visto), suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del Proyecto de Ley [...], por cuanto el procedimiento previsto [...] permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE*» (STC 27/2000, de 23 de enero, f.j. 6°).

¹²²¹ Nella VIII legislatura, su 217 iniziative legislative, 11 sono state esaminate in lettura unica (5%), di cui 9 anche con il procedimento d'urgenza (cfr. *Memoria de la VIII legislatura*, cit., p. 260); nella X, su 174 iniziative, ne sono state esaminate in lettura unica 13 (7,4%), di cui 12 con la procedura d'urgenza (cfr. *Memoria de la X legislatura*, cit., p. 286). Nella XII legislatura (2016-), ad aprile 2018, su 16 leggi approvate, 7 sono state esaminate in lettura unica (43,7%), applicando in tutti i casi anche il procedimento di urgenza (dati estrapolati dal sito www.congreso.es): un incremento dovuto alla presenza di un Governo di minoranza del *Partido Popular*, che obbliga a concordare il contenuto delle leggi con le altre forze politiche.

¹²²² F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 324, che passa in rassegna la giurisprudenza costituzionale relativa alla tecnica legislativa in esame: «*La STC 103/2008 dell'11 settembre ha dichiarato incostituzionale una legge per Parlamento basco per indebita applicazione del procedimento in lettura unica, ma è pur vero che ha fatto leva sul particolare rigore del Regolamento di quella Camera. Invece, in altre occasioni il Tribunale Costituzionale è stato più flessibile. È il caso dell'ATC 9/2012 del 13 gennaio, il quale ha ritenuto*

in cui sul contenuto di un testo – sia o meno urgente o di breve estensione – si registra un consenso fra le forze politiche tale da escludere successive modifiche. Si possono individuare tre casi in cui si impiega il procedimento di urgenza¹²²³: in primo luogo, il caso, strettamente aderente ai presupposti regolamentari, dell'esame dei progetti e delle proposte brevi, semplici e consensuali¹²²⁴; in secondo luogo, quello dell'esame di testi, non necessariamente brevi e semplici, che i gruppi parlamentari, per motivi di urgenza politica, decidono unanimemente di sottoporre a un procedimento rapido¹²²⁵; infine, tale procedimento viene scelto, in alcuni casi *ope legis*, per l'esame dei testi il cui contenuto è frutto di accordi raggiunti all'esterno delle Cortes, come è il caso delle leggi sugli accordi economici con le Comunità di Navarra e Paesi Baschi. La lettura unica si usa principalmente in quest'ultima ipotesi, nella quale le Camere si riducono a «*órganos meramente ratificadores de decisiones adoptadas por instancias ajenas*»¹²²⁶, il raggiunto consenso attorno alle quali giustifica un *iter* abbreviato anche secondo la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*¹²²⁷.

3. IL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

di Domenico Marrello

3.1. Introduzione

Nella variegata fenomenologia in cui possono svilupparsi i rapporti fra i poteri esecutivo e legislativo, si è portati a ricercarne i tratti caratterizzanti nella previsione e consistenza materiale dei poteri di controllo del Parlamento sul Governo. Una simile indagine potrebbe

ammissibile che la riforma dell'art. 135 CE fosse stata esaminata con i procedimenti in lettura unica e urgente; la STC 238/2012 del 13 dicembre ha stabilito che spetta all'Assemblea valutare l'opportunità di ricorrere a questo procedimento; infine, la STC 129/2013 del 4 giugno ha interpretato in modo flessibile il presupposto della "semplicità" del progetto di legge».

¹²²³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 238 s..

¹²²⁴ Rientrano in questa ipotesi i trattati internazionali dal contenuto politicamente condiviso ma anche testi di grande rilevanza, come le riforme costituzionali approvate nel 1992 e nel 2011, riguardanti, rispettivamente, gli artt. 13 e 135 CE. Sul punto, cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 324. In particolare, in occasione della riforma del 1992, l'adozione del procedimento in lettura unica al Congreso, che ne favorì l'approvazione in soli ventidue giorni, fu imposta dalla necessità, condivisa da tutti i gruppi, di consentire una rapida ratifica il Trattato di Maastricht, rispetto al quale il TC aveva rilevato un contrasto con il vecchio art. 13, c. 2, CE.

¹²²⁵ Talvolta, i progetti e le proposte di legge in questione sono stati discussi e approvati nell'arco di una settimana. Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 238.

¹²²⁶ Cfr. Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, cit., p. 8, la quale nella nota 10 riporta alcuni dati sul Congreso relativi alla VII legislatura (200-2004): su 5 iniziative esaminate mediante lettura unica, 2 si riferivano a testi negoziati fuori dalla Camera bassa, cui andavano aggiunte altre 4 iniziative delle 11 che hanno seguito simultaneamente il procedimento in lettura unica e di urgenza.

¹²²⁷ Il *Tribunal Constitucional*, nel pronunciarsi sull'esame di leggi aventi natura pattizia mediante la tecnica legislativa della lettura unica, ha affermato che «*Las Leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o las que fijan la metodología para su determinación son, como su propio título indica, "leyes de aprobación", es decir, leyes que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas [...]*» (STC 27/2000, de 31 de enero, f.j.5°).

senz'altro essere condotta con esiti di notevole interesse anche nell'ordinamento spagnolo, la cui Costituzione dedica l'intero Titolo V alle relazioni fra Governo e *Cortes*. *Prima facie* parrebbe invece non potersi dire altrettanto circa i rapporti fra detti poteri nell'esercizio della funzione legislativa, giacché non sono molte le disposizioni costituzionali da cui rilevare il ruolo del Governo nel procedimento legislativo. Pur tuttavia, l'interesse alla presente indagine consiste giustappunto nell'analisi di quanto l'andamento concreto della funzione legislativa – assegnata alla *potestad* delle *Cortes* dall'art. 87 CE – possa disattendere le superficiali aspettative ingenerate dalla sola lettura e ricerca delle norme¹²²⁸, al fine di rilevare la fondatezza di quello che viene qualificato come il «*dominio*»¹²²⁹ governativo nel procedimento legislativo ordinario.

Oltre a ciò, vi sono altri fattori che si crede confortino l'interesse alla rilevazione dell'esatto ruolo del Governo nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria e che si ritiene utile menzionare in via preliminare.

In tal senso, la Costituzione all'art. 87 dispone che l'iniziativa legislativa spetta al Governo, al Congresso dei Deputati, al Senato, alle Comunità Autonome e al popolo. Con riguardo alle *Cortes*, gli artt. 126 RC e 108 RS prevedono che il potere di iniziativa possa essere esercitato non già singolarmente da un singolo parlamentare, bensì da almeno quindici deputati o venticinque senatori, oltre all'esercizio collettivo di un gruppo parlamentare. La scelta lessicale del costituente di attribuire la *potestad* legislativa alle Camere pare essere quindi poco coerente con il riparto materiale del potere di iniziativa, all'interno del quale di tutta evidenza la titolarità del Governo viene ad assumere uno sproporzionato peso specifico maggiore rispetto agli altri soggetti investiti della medesima attribuzione¹²³⁰.

Quanto detto viene confermato nel momento in cui dall'analisi testuale si passa alla rilevazione dei dati quantitativi. Al solo raffrontare, infatti, la quantità di *proposiciones* e di

¹²²⁸ Come afferma J. SANTAMARÍA, *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto*, in AA. VV., *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 121 «*las relaciones entre Gobierno y Parlamento se sitúan, en cualquier régimen parlamentario, en tres planos diferenciados, que se pueden reducir, si se quiere, a dos: el de la participación de cada poder en las funciones específicas del otro y de la vigilancia y control recíprocos*».

¹²²⁹ E. GUERRERO SALOM, *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 43 ss.. In termini generali, con riguardo anche ai poteri di normazione diretta del Governo e alle ripercussioni sul disequilibrio del sistema v. L. LÓPEZ GUERRA, *Considerazioni sulla preminenza del potere esecutivo*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici, Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 75.

¹²³⁰ P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 19. La prevalenza sostanziale dell'iniziativa legislativa del Governo si ritiene possa rappresentare pertanto l'altra faccia della «grupocrazia», che in larga parte della dottrina viene individuata come una delle deformazioni del riparto del potere di iniziativa in pregiudizio alla possibilità da parte dei singoli parlamentari di partecipare alla funzione legislativa. Di tale avviso fra gli altri v. J. GARCÍA ROCA, *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario*, in *Revista Vasca de la Administración Pública*, n. 42/1995, p. 161; P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 70 ss.; R.M. FERNÁNDEZ RIVIERA – M. DÍAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 74/2008, p. 220; A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, p. 152. In generale sul carattere disuguale del potere di iniziativa legislativa v. E. AJA FERNÁNDEZ, *Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo*, in *Anuari de Dret Politic*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1983, p. 161; M. GERPE LANDÍN, *Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Las iniciativas de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978*, in *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 166.

proyectos con la quantità di leggi che abbiano trovato esito nell'approvazione definitiva dalla I alla XII legislatura, l'iniziativa governativa risulta preponderante sotto diversi punti di vista. A fronte del totale complessivo di leggi approvate dal 1978 ad oggi, quelle di provenienza governativa superano in maniera schiacciante le *proposiciones* parlamentari, attestandosi costantemente ad un rapporto dell'80-90% del totale¹²³¹ (nel dettaglio si rinvia a Tab. 1, § 2.2.). Il confronto si sbilancia se possibile ancor di più se si prende come parametro il rapporto fra proposte ed approvazioni intercorrente all'interno di ciascun tipo di iniziativa legislativa. In tal senso, si rileva che, se l'iniziativa parlamentare ha attestato il suo margine di successo su una o due leggi approvate ogni dieci proposte, del tutto specularmente l'iniziativa governativa ha trovato sistematicamente la via dell'approvazione, raggiungendo in maniera abbastanza omogenea un rapporto in media di otto leggi ogni dieci progetti presentati¹²³². Allo scenario appena tracciato in sintesi fa il paio, inoltre, l'uso dei poteri di normazione diretta del Governo. Dall'analisi dei dati non sembra, infatti, che il Governo spagnolo abusi del ricorso alla legislazione delegata e, ancor meno, all'emanazione di decreti legge¹²³³. Ciò non si traduce soltanto nella doverosa considerazione di come l'Esecutivo utilizzi in maniera adeguata i propri poteri di normazione diretta, ma in aggiunta significa che nella sostanza il peso legislativo del Governo viene impiegato in larga misura nell'esercizio dell'iniziativa che si riversa nel procedimento ordinario¹²³⁴.

Quanto detto in premessa spinge pertanto ad un'analisi attenta delle modalità con cui il Governo esercita le proprie prerogative nel conformare l'andamento e l'esito del procedimento legislativo e di come ciò abbia conseguenze nei rapporti fra le diverse forze parlamentari.

3.2. *Le disposizioni costituzionali e regolamentari che disegnano il ruolo dell'Esecutivo nel procedimento legislativo ordinario*

¹²³¹ Al riguardo va segnalato inoltre che il dato sulle *preposiciones* potrebbe in alcuni casi non corrispondere all'effettiva quantità di leggi di iniziativa parlamentare, giacché i reports sulla legislazione vi includono anche le iniziative del Governo cumulate per omogeneità di materia con le proposte parlamentari che proseguono pertanto il loro *iter* unitamente.

¹²³² Per le legislature I, II, III, IV e V si v. P. GARCÍA-ESCUDEO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000, p. 83; per le legislature VI, VII, VIII, IX e X si v. CAMERE DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea.*, vol. II, Roma, p. 583; per la legislatura XII (in corso nel momento in cui si scrive) v. www.congreso.es (ultima consultazione: 11 aprile 2018). Nella XI legislatura non sono state approvate leggi. A rafforzare l'accennato squilibrio fra il margine di successo delle diverse iniziative, va considerato inoltre come il Governo non possa far uso di strumenti idonei a forzare la volontà parlamentare sull'approvazione delle proprie proposte, come ad esempio la questione di fiducia, che secondo quanto dispone l'art. 112 CE può essere apposta soltanto ad un programma o ad una dichiarazione di politica generale e non su un determinato *proyecto* in esame alle Camere.

¹²³³ Sul punto, occorre tuttavia precisare che i dati sulla decretazione d'urgenza sono in qualche modo falsati dall'utilizzo del meccanismo – a cui spesso le Cortes fanno ricorso – previsto dall'art. 86, c. 3, CE della *tramitación* di un *Decreto-Ley* come un *proyecto* urgente. Ad ogni modo, ciò non intacca sensibilmente quanto sostenuto poiché anche sul versante delle proposte di decretazione d'urgenza, può rilevarsi come il Governo faccia scarso uso di tale potere di normazione diretta.

¹²³⁴ CAMERE DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016*, cit., p. 582 s..

Il primo passo nell'analisi del ruolo del Governo nel procedimento legislativo ordinario non può che compiersi nell'individuazione delle principali disposizioni costituzionali e regolamentari che rilevano ai presenti fini.

Immediatamente dopo la previsione dell'art. 87 in cui sono elencati i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa, la Costituzione dedica l'art. 88 ai soli *proyectos*, prevedendo che questi debbano essere approvati dal Consiglio dei Ministri «che li sottoporrà al Congresso, accompagnati dall'indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per la pronuncia su di essi». Sebbene non riferito direttamente all'iniziativa governativa, desta attenzione la previsione dell'art. 89, nella parte in cui, rinviando ai Regolamenti la disciplina del procedimento che segue alle *preposiciones*, si precisa come «la priorità riconosciuta ai progetti di legge» non debba costituire ostacolo al regolare esercizio parlamentare della funzione legislativa, conferendo perciò *a contrario* una via preferenziale almeno temporale alle iniziative del Governo¹²³⁵. Allo stesso modo, non espressamente riferita al Governo è l'art. 90, comma 3, che tuttavia prevede la riduzione da due mesi a venti giorni del termine a disposizione del Senato per vietare o emendare un progetto dichiarato urgente dal Governo¹²³⁶. Gli artt. 131 e 134, infine, prevedono due tipologie di iniziativa riservata al Governo rispettivamente per i progetti di pianificazione economica e per «*la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*», cioè la legge di bilancio, la cui approvazione spetta alle Camere e di cui lo stesso art. 134 fornisce alcune indicazioni procedurali¹²³⁷.

All'esiguità dei riferimenti costituzionali alla partecipazione del Governo al procedimento legislativo ordinario, fa da contraltare il Regolamento del Congresso, all'interno del quale l'intera Sezione I del Capitolo Secondo è dedicata ai *proyectos de ley*. Rinviando ai paragrafi successivi l'analisi delle peculiarità procedurali che precedono e seguono all'iniziativa governativa e l'individuazione completa delle disposizioni che ne caratterizzano il ruolo nella funzione legislativa, in tale sede conviene accennare che le disposizioni da cui desumersi le particolarità della *tramitación* dei *proyectos* all'esame della Camera sono da individuarsi negli artt. 109 e 110, che ne disciplinano rispettivamente l'ammissione e il potere di emendamento; nell'art. 112, che disciplina la procedura di discussione nell'ipotesi in cui siano stati presentati emendamenti totalmente soppressivi o sostitutivi del progetto di legge¹²³⁸; nell'art. 128, che disciplina il potere di ritiro da parte del Governo. All'interno del Capitolo Terzo «Dei procedimenti speciali», sono di interesse ai presenti fini le disposizioni degli artt. 130 e 131, disciplinanti le regole in materia di progetti (o proposte) di Leggi Organiche, e degli artt. 133, 134 e 135, contenenti la disciplina dell'approvazione della *Ley de Presupuestos*. Non esclusivamente riferiti all'intervento del

¹²³⁵ In tal senso il Regolamento del Senato all'art. 105 dà seguito al rinvio ex art. 89 CE, disponendo che «I progetti di legge del Governo beneficeranno della trasmissione in via prioritaria rispetto alle proposte di legge».

¹²³⁶ In combinato con la richiamata disposizione occorre menzionare l'art. 86, c. 3, CE che attribuisce alle *Cortes* la facoltà di assumere un decreto legge presentato dal Governo come un progetto di legge urgente.

¹²³⁷ Con riguardo all'elaborazione della *Ley de Presupuestos*, occorre precisare come, oltre alla citata riserva di iniziativa del Governo, le specificità di tale procedimento non saranno oggetto della presente analisi poiché non riguardano il procedimento legislativo ordinario. Per l'approfondimento sul punto si rinvia a I.M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria*, in M. ARAGÓN REYES – Á.J. GÓMEZ MONTORO, *El Gobierno*, Cento de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 287 ss..

¹²³⁸ La Sezione I del Capitolo Secondo rubricato «*Del procedimiento legislativo común*» contiene, infatti, gli articoli dal 109 al 123; tuttavia quelli successivi all'art. 112 costituiscono la matrice comune del procedimento ordinario da seguirsi anche in caso di proposte di legge parlamentari, a cui infatti il Regolamento dedica molte meno disposizioni nella Sezione II e per lo più disciplinanti il potere di iniziativa.

Governo, deve tuttavia accennarsi alla disciplina del Capitolo Sesto e soprattutto la previsione dell'art. 93 che inserisce il Governo fra i soggetti titolari del potere di chiedere alla Presidenza della Camera la dichiarazione d'urgenza su un determinato provvedimento. A queste disposizioni va aggiunto l'art. 111 RC che prevede la necessità del vaglio di conformità del Governo per gli emendamenti parlamentari ai progetti che importino modifiche sulle entrate fiscali o nuovi oneri finanziari¹²³⁹.

In conformità con la conformazione non paritaria del bicameralismo spagnolo, di cui ne è prova la possibilità del Governo di presentare un *proyecto* esclusivamente al Congresso¹²⁴⁰, le sole disposizioni del Regolamento del Senato da cui desumere le peculiarità del procedimento che segue all'iniziativa governativa sono da individuarsi nell'art. 105, che prevede per i progetti di legge una «*tramitación prioritaria*» rispetto alle *proposiciones*, e negli artt. 133 e 134, che dispongono sull'abbreviazione dei termini in caso di dichiarazione d'urgenza.

3.3. La proiezione dell'art. 97 CE nell'esercizio della funzione legislativa: il potere del Governo di direzione della politica nazionale tramite i proyectos de ley e le facoltà di intervento nel procedimento.

In considerazione del suesposto rapporto di prevalenza-residualità fra l'*iniciativa gubernamental* rispetto a quella degli altri contitolari ex art. 87 CE, è evidente che l'esercizio da parte del Governo delle sue prerogative legislative si manifesti come il principale strumento di esercizio del potere di direzione della politica nazionale attribuitogli dalla Costituzione con l'art. 97¹²⁴¹. Per tale ragione, non si ritiene sufficiente confinare l'analisi del ruolo del Governo nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria al solo esame delle facoltà di quest'ultimo nei lavori assembleari, bensì è necessario anticipare l'indagine ai momenti dell'elaborazione e formazione della scelta legislativa, il cui procedimento è stato di recente oggetto di radicali modifiche.

3.3.1. L'iter dell'iniziativa del Governo: dall'elaborazione degli anteproyectos al potere di ritiro.

¹²³⁹ Pur riguardando l'iniziativa parlamentare e rinviandone perciò l'esame a successive considerazioni, occorre segnalare in via preliminare come quanto disposto dall'art. 111 RC sia replicato anche per le *proposiciones* dall'art. 126 RC, che, oltre al filtro di conformità governativa per le proposte che importino variazioni al bilancio, prevede che la Mesa disponga l'invio di ogni proposta di legge parlamentare al Governo affinché questo manifesti il proprio parere in ordine alla *toma en consideración* delle stesse.

¹²⁴⁰ Fra le iniziative legislative del Governo, l'unico progetto che deve essere presentato al Senato è quello riguardante la *Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*.

¹²⁴¹ J. DE ESTEBAN – L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1992, p. 138; R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978* (trad. a cura di Miryam Iacometti), Giappichelli, Torino, II ed., 2009, p. 99, in cui l'A. annovera il potere di presentare progetti di legge come primo fra i fattori che caratterizzano la centralità costituzionale del Governo; P. GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., p. 56, in cui l'A., in ragione del carattere ordinario e prevalente dell'iniziativa legislativa del Governo in quanto espressione del potere di direzione della politica nazionale, sostiene come non sia ipotizzabile imporre dei limiti materiali all'intervento legislativo tramite *proyecto*, che, allo stesso modo di quella parlamentare, può decidere di legiferare in ogni ambito ritenuto opportuno.

Fino alle modifiche intervenute nell'ottobre del 2015, la disciplina dell'elaborazione dei cosiddetti *anteproyectos* era contenuta nell'art. 22 della *Ley 50 del 1997 del Gobierno*¹²⁴², la cui scarsa esaustività aveva sin dall'origine suscitato forti critiche. Nella volontà di rimediare a tali difetti, il legislatore è intervenuto con la *Ley 39 del 2015*, attraverso la quale sono state proceduralizzate nel dettaglio l'elaborazione e la formazione degli *anteproyectos*¹²⁴³, la cui disciplina è ad oggi contenuta nell'art. 26 della *Ley del Gobierno*, oggetto di analisi specifica nel seguente paragrafo.

Nel complesso, le novità da ultimo introdotte non hanno riscontrato il favore unanime dei commentatori. Accanto ad elementi senz'altro positivi¹²⁴⁴, non ha convinto la scelta di prevedere quello che la stessa *Ley 39* definisce nel titolo come «*Procedimiento Administrativo Común*», che disciplinasse unitamente sia l'attività della Pubblica Amministrazione (compreso perciò anche il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare) che l'elaborazione dei progetti di legge¹²⁴⁵. A tal riguardo, sembrano fondate le critiche rivolte all'*amministrativizzazione dell'iniziativa gubernamental*, giacché infatti il legislatore avrebbe ben potuto conferire maggiore dettaglio alla materia agendo sulla già esistente *Ley del Gobierno* senza tuttavia «*mescolare*»¹²⁴⁶ il potere di iniziativa legislativa con l'attività amministrativa e perciò anche con la potestà regolamentare dell'Esecutivo.

3.3.1.1. Le fasi antecedenti all'ingresso dei proyectos nelle Camere: la decisione pre-legislativa, l'elaborazione dell'anteproyecto, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

La prima conseguenza della proceduralizzazione dell'iniziativa del Governo si registra sull'alleggerimento del valore *stricto sensu* politico dell'assunzione della decisione

¹²⁴² La richiamata disciplina andava inoltre integrata con quanto previsto dalle *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* riguardo al processo di conversione dell'*anteproyectos* in un progetto di legge definitivo da presentare alle *Cortes*.

¹²⁴³ In realtà la modifica della *Ley del Gobierno* è intervenuta formalmente per il tramite della *Ley 40 del 2015*, la quale ne modifica l'intero Titolo V (contenente già in origine la disciplina dell'iniziativa legislativa del Governo) riportandovi quanto previsto in via di principio dalla coeva *Ley 39*, a cui tuttavia rimanda in maniera del tutto incoerente l'art. 22 della *Ley del Gobierno*.

¹²⁴⁴ Come ad esempio l'apertura del procedimento di elaborazione dell'iniziativa governativa alla partecipazione dal basso (*infra*, § 6.2., 6.3.), le previsioni di cui all'art. 25 sull'approvazione da parte del Governo un *Plan Normativo* che contenga le iniziative legislative che si intendono presentare nell'anno successivo e sui meccanismi di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto delle leggi (*infra*, § 5.5., 5.6.).

¹²⁴⁵ Molto critico nei confronti della scelta di predisporre una disciplina comune per il procedimento amministrativo e per l'elaborazione degli *anteproyectos*, si è mostrato soprattutto il Consiglio di Stato, che, nel parere del 25 aprile del 2015, ha avvertito come l'iniziativa legislativa, benché necessiti di una proceduralizzazione, non possa essere considerata alla stregua di un esercizio del potere amministrativo e debba trovare la sua «*ubicación natural*» nella *Ley del Gobierno*, intesa come la fonte che disciplini l'attività dell'Esecutivo, da non sovrapporsi alle modalità di svolgimento delle attribuzioni di qualsiasi Pubblica Amministrazione.

¹²⁴⁶ Di tale avviso F.J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 29/2017, p. 25, il quale sostiene come l'aver «*mezclado*» il potere regolamentare con l'iniziativa legislativa sia stato un errore da parte del legislatore, poiché se il primo consiste in esercizio di attribuzione amministrativa, il secondo trova la sua origine in Costituzione.

pre-legislativa. Il vuoto della previgente disciplina sulla trasposizione della linea politica in una bozza di progetto, comportava infatti la necessità di un «*pase previo*» rispetto alla sottoposizione dello stesso al Consiglio dei Ministri, nel quale dedicarsi all'accordo o comunque alla formazione di un testo a cura del Ministro proponente, scevro pertanto da valore giuridico¹²⁴⁷.

Quella che prima era avvertita come un'esigenza sostanziale di pianificazione dell'azione legislativa, si traduce oggi positivamente nell'art. 25 della *Ley del Gobierno*, la cui recente modifica prevede che il Governo approvi annualmente entro il 30 aprile un *Plan Normativo* contenente le iniziative legislative da assumere nell'anno successivo. Il compito di coordinare le iniziative del *Plan Anual* spetta alla Presidenza del Consiglio, con la finalità di assicurare congruenza ed evitare sovrapposizione fra le diverse proposte. La vincolatività del contenuto della pianificazione è inoltre rinforzata dalla previsione dell'art. 25, comma 3, in cui si dispone che un'eventuale proposta di progetto non presente nel *Plan* dovrà essere giustificata riguardo alla sua sopravveniente necessità nella *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

Come già anticipato, l'efficacia innovatrice delle modifiche alla *Ley del Gobierno* nel 2015 devono rilevarsi soprattutto nella formazione dell'*anteproyecto*, disciplinato attualmente dall'art. 26.

Nella volontà di assicurare la buona qualità della normazione che segue all'iniziativa governativa, l'attuale disciplina intreccia il potere deliberativo del Consiglio dei Ministri con una serie di adempimenti finalizzati all'apertura del procedimento alle consultazioni pubbliche e all'analisi dell'impatto normativo, tanto che dalla sistematica dell'art. 26 quello del Governo rischia di apparire come un compito residuale.

Prescindendo dall'analisi dettagliata di alcuni passaggi di cui si tratterà nei capitoli successivi (sul punto si rinvia *infra*, § 6.), la scansione temporale del procedimento di formazione di un *anteproyecto* si svolge tramite le fasi della preparazione di una bozza da parte del Dipartimento competente; dell'apertura di una prima consultazione telematica pubblica ai destinatari della normativa e alle organizzazioni rappresentative di interessi, finalizzata all'elaborazione della *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*; di un primo passaggio in Consiglio dei Ministri (preceduta dalla sottoposizione del progetto alla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*), affinché in tale sede si decida in ordine alle ulteriori fasi di consultazione; dell'eventuale riapertura di un termine per una nuova raccolta di informazioni; infine, dell'ultimo passaggio dell'*anteproyecto* in Consiglio dei Ministri per l'approvazione propedeutica alla remissione dello stesso al Congresso¹²⁴⁸.

Dal succedersi delle fasi di cui si è dato atto in sintesi, emerge pertanto che l'attuale art. 26 dia seguito attraverso due distinti passaggi procedurali alla riserva di cui all'art. 88 CE – che da par suo si limita a conferire il potere di approvazione dei *proyectos* al

¹²⁴⁷ Sul *procedimento* di formazione dell'*anteproyecto* seguito in Consiglio dei Ministri prima delle modifiche introdotte alla *Ley del Gobierno* nel 2015, si rinvia diffusamente a P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., p. 75 ss., spec. 83 ss..

¹²⁴⁸ Sul punto occorre precisare che, stante la generalità del procedimento da seguirsi sia per l'esercizio dell'iniziativa legislativa che per la potestà regolamentare, l'art. 26, c. 4, dispone che le fasi che prevedono il passaggio al Consiglio dei Ministri devono seguirsi esclusivamente nel caso in cui l'*iter* riguardi un *anteproyecto* o un *proyecto de decreto* legislativo.

Consiglio dei Ministri – inserendoli in un complesso procedimento funzionale all’elaborazione di un’iniziativa governativa legittimata direttamente attraverso un ampio coinvolgimento civico.

A completamento dell’*iter* di formazione di un progetto di iniziativa governativa, è necessario infine concentrare l’ultimo passaggio dell’analisi alle modifiche dello stesso nell’ipotesi in cui per ragioni di urgenza sia necessaria un’accelerazione del procedimento in corso, che va ad ogni modo tenuta distinta dalla dichiarazione di urgenza che produce i suoi effetti sui lavori delle Camere. A tal riguardo, si rileva una duplice potenziale efficacia dell’urgenza nell’*iter* di elaborazione di un *proyecto*. In un primo senso, l’urgenza può spiegare un’efficacia procedimentale esterna, allorquando secondo la previsione dell’art. 26, comma 4, il Consiglio dei Ministri – purché si siano svolte le iniziali passaggi in consultazione – può già durante la prima lettura della bozza approvare l’*anteproyecto* e rimmetterlo alle Camere. In una seconda accezione, l’urgenza produce un’efficacia acceleratoria interna, secondo quanto previsto dall’art. 27. Tale disposizione prevede, infatti, che il Consiglio dei Ministri possa decidere sulla «*tramitación urgente*» del procedimento di elaborazione del *proyecto* in caso ciò fosse necessario per rispettare il termine di entrata in vigore di una direttiva comunitaria da recepire o di altro provvedimento dell’Unione Europea oppure in caso di circostanze straordinarie o imprevedibili che ne comportino l’approvazione immediata. Diversamente dall’ipotesi precedente, l’efficacia dell’urgenza *ex art.* 27 non produce l’immediata remissione del *proyecto* al Congresso, bensì ha una mera rilevanza endoprocedimentale, poiché, essendo dichiarata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Dipartimento proponente immediatamente dopo l’inizio della procedura, riduce della metà i termini previsti per le varie fasi dell’elaborazione dell’*anteproyecto*, rende non necessaria la fase di consultazione *ex art.* 26 comma 2¹²⁴⁹ e ne autorizza il prosieguo in caso di ritardi nell’emissione dei pareri.

Con l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri si conclude l’ultima fase antecedente alla remissione alle Camere di quello che va tecnicamente d’ora in avanti individuato come un *proyecto de ley*, accompagnato da una esposizione dei motivi che hanno reso necessario l’iniziativa legislativa e dai precedenti. Nonostante il peso maggiore che l’impianto costituzionale e la legislazione elettorale spagnola conferisce al Presidente nella dinamica dei rapporti di governo, dalla lettera della Costituzione e dall’attuazione legislativa di cui si è dato atto, può trarsi la sola conseguenza secondo cui l’organo che rimette un *proyecto* alle Camere sia il Consiglio dei Ministri, i cui componenti pertanto, a prescindere dall’origine della proposta, ne assumono collegialmente la responsabilità politica dinanzi al Parlamento.

3.3.1.2. *Le manifestazioni della rilevanza dell’iniziativa legislativa del Governo attraverso il procedimento parlamentare dei proyectos*

¹²⁴⁹ Il citato passaggio consiste nella prima fase di consultazione nella procedura di elaborazione del progetto, preliminare all’invio in prima lettura in Consiglio dei Ministri e propedeutica alla formulazione della *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. Prima delle recenti modifiche alla *Ley del Gobierno*, la prassi voleva che gli *anteproyectos* fossero iscritti al cosiddetto *Índice rojo* della programmazione dei lavori del Consiglio dei Ministri, diversamente da quanto accadeva per le altre questioni da iscrivere all’ordine del giorno non urgenti, che confluivano nel diverso *Índice verde*.

Un ulteriore conforto della maggiore rilevanza dell'iniziativa legislativa governativa può cogliersi nelle conseguenze che sul procedimento in seno alle *Cortes* produce la *tramitación* di un *proyecto* rispetto ad una proposta parlamentare. Pare opportuno pertanto tralasciare nella presente indagine gli aspetti meramente procedurali dell'esame parlamentare di un progetto di legge – per la cui dettagliata analisi si rinvia *supra*, § 1.2. – per concentrare l'attenzione sui fattori caratterizzanti la priorità sostanziale e procedurale dell'iniziativa legislativa del Governo.

Eccetto che per la *Ley del Fondo de Compensación Interterritorial* da presentarsi al Senato, tutti i *proyectos* approvati dal Consiglio dei Ministri devono essere rimessi al Congresso. Come già più volte accennato, l'art. 88 CE prevede che i progetti di legge debbano essere accompagnati dalla *exposiciones de motivos* e dagli *antecedentes*, in cui il Governo deve dar atto rispettivamente delle ragioni che determinano l'intervento legislativo e il contesto normativo nel quale lo stesso va ad inserirsi (v. *infra*, § 5.3.). Alla remissione segue la fase dell'ammissione del *proyecto*, con cui inizia formalmente la *tramitación parlamentaria*. Nel corso di questo primo passaggio, la *Mesa* del Congresso dovrà compiere alcune verifiche sull'atto di iniziativa, che consistono nel controllo sulla *legitimación ex art. 88 CE*, cioè sull'esistenza dell'approvazione collegiale del Consiglio dei Ministri; sulla *presentación* del progetto al *Registro de la Cámara*; infine, sulla verifica della presenza dei documenti allegati al progetto¹²⁵⁰.

Oltre ai passaggi procedurali appena accennati, che già tratteggiano la peculiarità della *tramitación* di un *proyecto*, la prima rilevante manifestazione della priorità delle iniziative legislative del Governo si coglie nella fase immediatamente successiva all'ammissione. Una volta ammessi da parte della *Mesa*, diversamente di quanto accade per le *proposiciones*, l'*iter* dei *proyectos* salta la fase della *toma en consideración* e viene direttamente aperto il termine per la proposizione di emendamenti. Tale peculiarità procedimentale non è passata inosservata all'attenzione degli studiosi, tanto da essere stata a volte interpretata come un privilegio per l'iniziativa governativa, conseguente ad una sorta di presunzione di accettazione preliminare dei *proyectos*¹²⁵¹ rispetto alle proposte parlamentari. Tuttavia, si ritiene preferibile concordare con una lettura più equilibrata, che salvi dalle critiche l'assenza del passaggio del progetto di legge dal previo esame assembleare. In tal senso, spostando l'attenzione al successivo momento del *debate de totalidad*, ci si avvede che la procedura rimedia all'assenza del filtro della *toma en consideración* attribuendo ai Deputati la possibilità di presentare *emiendas de devolución*, il cui accoglimento comporta la restituzione dell'atto al Governo. Al contrario, secondo quanto previsto dall'art. 125 RC, ciò non è consentito per le *proposiciones*, le quali, superato il vaglio della discussione preliminare, non sono suscettibili di essere emendati con richieste di restituzione ai proponenti¹²⁵². Di certo i due strumenti procedurali rispondo ad

¹²⁵⁰ Per i soli progetti di *Ley de Presupuestos* si aggiunge l'ulteriore verifica del periodo temporale, giacché tale progetto richiede che venga presentato prima della fine del bilancio dell'anno anteriore, cioè entro il 1° settembre di ogni anno.

¹²⁵¹ Il riferimento è a R. PUNSET, *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, *Revista de Derecho Politico*, n. 14/1982, p. 75.

¹²⁵² Ciò sarebbe inoltre formalmente impossibile, giacché la singola *proposición* – come prevede l'art. 129 RC – una volta presa in considerazione dalla Camera, non è più nella disponibilità del parlamentare proponente.

esigenze diverse, tuttavia può leggersi un parallelismo fra la possibilità di *devolución* dei *proyectos* e la *toma en consideración* delle *proposiciones*, idoneo a recuperare vicendevolmente l'assenza di uno dei filtri nei rispettivi *iter* seguenti all'iniziativa governativa o parlamentare¹²⁵³. Pertanto, si ritiene inadeguato tradurre tale peculiarità in una presunzione di ammissibilità dei progetti di legge, quanto piuttosto conviene qualificarla come una manifestazione della priorità che la stessa Costituzione all'art. 89 riconosce all'iniziativa governativa¹²⁵⁴.

Al di fuori dell'accennata possibilità di presentare *emendas a la totalidad* a cui segue la relativa discussione – v. *supra*, § 1.3. – dopo la chiusura del termine per gli emendamenti, l'*iter* dei *proyectos* riproduce quello delle proposte parlamentari. Non mancano ad ogni modo ulteriori specificità della rilevanza della *iniciativa gubernamental* sul procedimento legislativo, rinvenibili nella disciplina della dichiarazione di urgenza e nel potere di ritiro.

Con riguardo al procedimento abbreviato d'urgenza, merita di essere ricordato come l'art. 90, comma 3, CE attribuisca il potere di chiederne la dichiarazione, oltre che al Congresso, anche al Governo. A prescindere dalle conseguenze procedurali in ordine alla riduzione dei tempi – v. *supra*, § 2.2. – ciò che ai presenti fini occorre sottolineare è che la previsione di tale potere costituisca un ulteriore prova della specifica rilevanza – in questo caso con efficacia temporale – che può assumere la linea politica del Governo nella dinamica del procedimento legislativo ordinario¹²⁵⁵.

Va notato, inoltre, che la possibilità del Governo di imprimere un impulso acceleratorio non si riduce al solo esercizio della facoltà *ex art.* 90, comma 3, CE. Accanto a tale strumento, bisogna infatti riconoscere un'efficacia acceleratoria indiretta anche alla presentazione di decreti legge. In tal senso, l'art. 86, comma 3, CE prevede che nel medesimo termine in cui Congresso può procedere a convalida o rifiuto del decreto, le *Cortes* possono assumerli come progetti di legge urgenti. L'esposto meccanismo consente perciò la procedimentalizzazione di un atto presentato dal Governo come decreto legge attraverso la conversione dello stesso in un progetto da inserire nell'ordinario – seppur urgente – *iter* legislativo parlamentare. Non va senz'altro trascurato che il potere di trasformazione di un decreto in *proyecto* spetta alla sola volontà delle *Cortes*, pur tuttavia dall'analisi dei dati quantitativi emerge come in ogni legislatura il numero dei decreti

¹²⁵³ P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., pp. 20 e 231. Nel senso del recupero delle garanzie parlamentari nell'esame dei *proyectos* si esprime invece M.A. GARCÍA MARTÍNEZ, *La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de Procedimiento Legislativo*, in R. MORODO LEONCIO – P. DE VEGA (a cura di), *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Madrid, III, 2001, p. 2135, nel quale l'A. sostiene la necessità di estendere il *debate a la totalidad* a tutti i progetti di iniziativa governativa a prescindere dalla proposizione di *emendas* in tal senso. A parere dell'A., il Governo in tale sede avrebbe il compito di esporre le motivazioni che giustificano l'intervento legislativo e il Congresso avrebbe l'occasione di esprimersi sull'opportunità dello stesso.

¹²⁵⁴ Priorità che gli stessi Regolamenti parlamentari riconoscono ed attuano in diverse disposizioni, attraverso cui, come si avrà occasione di analizzare in seguito, viene attribuita ai *proyectos* la garanzia della *tramitación* prioritaria rispetto alle proposte parlamentari (art. 105 RS) ed è conferito al Governo il potere di inserire nella programmazione dei lavori delle Camere delle «questioni» con carattere di urgenza (artt. 67, c. 3, RC e 71, c. 1, RS).

¹²⁵⁵ A tal riguardo, A. GARRORENA MORALES, *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980, p. 114, sostiene che le iniziative legislative governative siano implicitamente caratterizzate da un «*principio de agilización procesal*», grazie al quale il Governo ottiene nei tempi opportuni gli interventi attuativi della linea politica assunta.

inoltrati come *proyecto* sia sistematicamente superiore a quelli che abbiano trovato esito nella naturale convalida in legge ex art. 86, comma 2, CE; sicché pare opportuno riconoscere alla presentazione di un decreto quantomeno una potenziale e indiretta efficacia acceleratoria di un eventuale procedimento legislativo ordinario che segua alla peculiare conversione dello stesso ex art. 86, comma 3, CE.

In conclusione, è necessario dare atto del potere di ritiro dei *proyectos*, la cui conformazione rappresenta un ulteriore fattore della peculiarità dell'iniziativa legislativa governativa, sebbene sia del tutto inusuale nella prassi e si fondi su una disciplina minimale da parte dei soli Regolamenti¹²⁵⁶. Per tale ultima ragione, quanto alla procedura si deve *presumere* che per esercitare il potere di ritiro sia necessario – specularmente all'iniziativa – l'accordo in tal senso in Consiglio dei Ministri, da presentare alla Presidenza della Camera presso cui è pendente il procedimento del progetto oggetto del ritiro, purché ovviamente non sia già stato approvato da parte delle *Cortes*. Oltre alle ragioni di natura politica che potrebbero orientare in tal senso la volontà del Governo¹²⁵⁷, la possibilità di esercitare il potere di ritiro deve ritenersi giuridicamente giustificata dalla mancanza per i *proyectos* della *toma en consideración*. Diversamente dalle *proposiciones*, per le quali la *toma en consideración* determina il passaggio dalla disponibilità del parlamentare proponente a quella della Camera e ne fa venire meno la possibilità di ritiro ex art. 129 RC, l'assenza di tale filtro per i *proyectos* comporta che il Governo ne mantenga la titolarità dal momento della presentazione fino all'approvazione definitiva. A ciò consegue pertanto la possibilità di ritiro in qualsiasi fase dell'*iter* parlamentare, anche successivamente alla prima approvazione da parte del Congresso, la cui disparità con quanto invece previsto per l'iniziativa parlamentare, se da un lato è giustificata dalla diversa rilevanza politica del proponente, rappresenta una manifestazione della priorità sostanziale oltre che formale della *iniciativa gubernamental* nel contesto della funzione legislativa ordinaria.

3.3.2. Le facoltà di intervento nei procedimenti di iniziativa non governativa

Il secondo versante attraverso cui si manifesta l'esercizio del potere di indirizzo politico nella funzione legislativa consiste nelle facoltà di intervento del Governo nei procedimenti che seguono all'iniziativa degli altri titolari del potere di iniziativa ex art. 87 CE.

Seguendo un ordine di esame parallelo a quello del procedimento legislativo ordinario, si deve evidenziare come al Governo sia riconosciuta la facoltà di intervento prima ancora dell'iniziale fase della *tramitación*. Al fine di procedere all'iscrizione di una *proposición de ley* all'ordine del giorno del Congresso, l'art. 126, comma 2, RC – in attuazione dell'art. 134, comma 6, CE – dispone infatti che la *Mesa* debba provvedere all'invio della proposta

¹²⁵⁶ Entrambi i Regolamenti infatti agli artt. 128 RC e 127 RS si limitano infatti a prevedere che i *proyectos* possono essere ritirati dal Governo in qualsiasi momento prima dell'approvazione definitiva

¹²⁵⁷ Sul punto F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 311, il quale, di fronte all'assenza di precedenti, ipotizza che il potere di ritiro potrebbe essere a ragione esercitato nei confronti di quei progetti non più compatibili con il programma a causa delle modifiche apportate nel corso dell'*iter* parlamentare o dal lavoro della *Comisión dictaminadora* o, al contrario, per la necessità di modificare l'azione di governo in una determinata materia, per dimissioni dovute all'approvazione di una mozione di censura o al rigetto di una questione di fiducia.

al Governo affinché questo pronunci il suo parere in ordine alla *toma en consideración* della stessa e sulla conformità alla *tramitación* delle iniziative che comportino aumento dei crediti o diminuzione delle entrate al bilancio statale¹²⁵⁸.

Per la diversità che connota i giudizi che il Governo è chiamato a manifestare, occorre svolgere al riguardo due distinte considerazioni. Fra le due possibilità d'intervento, è di certo facilmente intuibile la ragione della necessità che il Governo si esprima sulle *proposiciones* che implicino modifiche agli oneri finanziari, poiché ciò si pone in conformità con la titolarità dello stesso nella formazione del bilancio dello Stato e come logica conseguenza dell'iniziativa riservata alla presentazione della *Ley de Presupuestos* ex art. 134 CE. Al contrario, il parere in ordine alla *toma en consideración* non può considerarsi ugualmente giustificato. Al Governo infatti non dovrebbero essere concesse facoltà d'intervento idonee a condizionare l'*iter* delle iniziative provenienti dai contitolari di detto potere e, fra questi, ancor meno di quelle parlamentari stante l'attribuzione della *potestad* legislativa alle *Cortes*. Tuttavia, in considerazione del fatto che tale prerogativa abbia riscontrato la sua attuazione soltanto nelle prime legislature e attualmente abbia del tutto perso concretezza, può ritenersi che la prassi abbia salvato la disposizione in parola da una possibile incostituzionalità e la ponga al riparo da critiche¹²⁵⁹.

Una seconda facoltà d'intervento su cui conviene brevemente soffermarsi discende dall'art. 84 CE, a cui fa eco il solo Regolamento del Senato all'art. 128, le cui disposizioni attribuiscono al Governo il potere – da esercitarsi nel termine di dieci giorni dalla pubblicazione secondo l'art. 128 RS – di opposizione ad una proposta di legge o ad un emendamento contrari ad una delegazione legislativa in vigore. Diversamente da quanto sostenuto in precedenza, deve ritenersi che l'appena citato potere di opposizione non contrasti con il sostanziale divieto di ingerenza del Governo nei confronti dell'esercizio delle funzioni legislative dei contitolari del potere di iniziativa. Anzi, occorre evidenziare come le disposizioni richiamate rispondano ad un doveroso principio di coerenza soprattutto nell'ipotesi in cui le proposte o gli emendamenti siano di provenienza parlamentare, giacché le Camere con l'atto del conferimento della delega ex art. 82 CE hanno cooperato nel definire la disciplina nel cui rispetto si pone il potere di opposizione in parola.

Di sola origine regolamentare è invece una terza possibilità di intervento, da individuarsi negli artt. 67, comma 3, RC e 71, comma 1, RS, che riconoscono al Governo la possibilità di chiedere l'inserimento prioritario di un «*asunto*» nell'ordine del giorno dei lavori della Camera. Dal generico tenore letterale della disposizione occorre ritenere che il richiamato potere di impulso possa prodursi nei confronti di qualsiasi «*questione*» e perciò anche delle *proposiciones*, oltre che ovviamente dei *proyectos*¹²⁶⁰.

Infine, nell'ultimo passaggio della presente analisi è opportuno dare conto di una facoltà di intervento del Governo di natura indiretta desumibile dagli artt. 118, comma 2.1°, RC e

¹²⁵⁸ Come già segnalato in precedenza, si ricorda che la stessa previsione dell'art. 126 RC è applicabile agli emendamenti parlamentari di progetti di legge del Governo che importino aumenti di spese o diminuzione di entrate al bilancio dello Stato in virtù di quanto disposto dall'art. 111 RC.

¹²⁵⁹ In tal senso, deve inoltre precisarsi che lo stesso articolo 126 al comma 2 fissa per il detto parere il termine di trenta giorni, decorso il quale senza che il Governo si sia pronunciato, la proposta di legge può essere inserita nell'ordine del giorno dei lavori parlamentari.

¹²⁶⁰ Sebbene non esplicitamente riferito al procedimento legislativo, nella medesima funzione acceleratoria va annoverato inoltre il potere riconosciuto al Governo dall'art. 73 c. 2 CE di chiedere che le *Cortes* si riuniscano in sessioni straordinarie.

121, comma 2, RS. Le appena richiamate disposizioni conferiscono alle Presidenze delle Camere il potere di regolare l'andamento dei lavori in ragione di una serie di fattori, fra cui il cumulo di proposte dall'oggetto e dalle finalità omogenee. In combinato con la prevalenza riconosciuta alle iniziative governative e in considerazione del fattore politico che caratterizza il sistema parlamentare spagnolo tradizionalmente impostato su una solida maggioranza in appoggio degli esecutivi, deve perciò riconoscersi al Governo l'implicita possibilità di ostacolare una *proposición* contraria all'indirizzo politico assunto attraverso la presentazione di un *proyecto* nella stessa materia.

Le analizzate facoltà di intervento del Governo nei procedimenti che seguono alle iniziative aliene si ritiene confermi quanto sostenuto in via preliminare e, in combinato con la priorità procedurale e sostanziale di cui beneficia la *iniciativa gubernamental*, caratterizza il procedimento legislativo ordinario spagnolo di una forte impronta maggioritaria.

3.4. Considerazioni conclusive. I fattori di legittimazione del protagonismo del Governo e dell'impronta maggioritaria nel contesto della funzione legislativa.

Una volta analizzati gli strumenti e le prerogative attraverso cui il Governo emerge come il *dominus* dell'esercizio della funzione legislativa ordinaria, si ritiene utile in sede conclusiva svolgere delle brevi considerazioni sui fattori di legittimazione dello stesso in tale ruolo. In tal senso, assumendo come premessa quanto finora emerso sulla prevalenza all'interno delle fonti di rango primario – non delle leggi di conversione di decreti legge o dei decreti legislativi, bensì – delle leggi di iniziativa del Governo approvate attraverso l'ordinario procedimento legislativo, in conclusione occorre sciogliere l'interrogativo se la *parlamentarizzazione* della prevalente origine governativa del complesso delle leggi approvate possa salvare la legislazione spagnola dalla critica dell'inopportunità politica o del difetto di legittimazione democratica e costituzionale del suo protagonista¹²⁶¹. Di certo si tratta di un dubbio a cui risulta difficile poter dare una risposta univoca e che perciò conviene approcciare attraverso l'analisi di alcune tracce che possano concorrere alla definizione di un giudizio, seppur approssimativo, ad ogni modo di chiusura.

Partendo dagli elementi di legittimazione costituzionale, si ritiene inutile ripercorrere le disposizioni dal cui valore di norma fondamentale il Governo trae la giustificazione dell'esercizio delle proprie prerogative, quanto piuttosto conviene concentrarsi su un istituto finora volutamente tralasciato poiché non rientrante strettamente nell'ambito del procedimento legislativo ordinario. A tal riguardo, l'art. 112 CE prevede che «Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può porre di fronte al Congresso dei Deputati la questione di fiducia sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale. La fiducia si considererà accordata quando voti a favore la maggioranza semplice dei Deputati». L'aver voluto il Costituente indirizzare l'efficacia della *cuestión de confianza* verso il programma di governo e non su un determinato passaggio legislativo parlamentare,

¹²⁶¹ La questione è affrontata in termini generali da J. GARCÍA ROCA, *La "decostruzione" della legge in Parlamento*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 127, spec. 141 ss., la cui analisi viene condotta oltre i confini del procedimento legislativo ordinario nel complesso della potestà legislativa ripartita fra Governo e Cortes.

senz'altro condiziona il valore e le possibilità di utilizzo dello strumento nel dialogo fra Governo e *Cortes*¹²⁶². Risulta pertanto difficile immaginarne una conformazione *all'italiana*, quanto invece sembra più ragionevole ammetterne la qualificazione come un dovere per il Governo (*rectius*: per il Presidente) nell'ipotesi in cui voglia discostare la sua politica dagli indirizzi iniziali su cui ha ricevuto la fiducia al momento dell'insediamento. In tale prospettiva, il complessivo disegno costituzionale può confortare perciò il significato legittimante dell'influenza del Governo nel generale esercizio della funzione legislativa, da non tradursi in una sistematica invadenza nei confronti delle *Cortes*, bensì nella costante attuazione in legge delle linee fondamentali del proprio programma, su cui le Camere rinnovano la fiducia in corso di legislatura attraverso un meccanismo dalla cui conformazione non risulta praticabile l'abuso.

Alla ricerca dei fattori di legittimazione democratica al predominio della funzione legislativa di un organo non eletto direttamente, si è già visto come le citate recenti modifiche al procedimento di elaborazione dell'*iniciativa gubernamental* abbiano quantomeno predisposto dei meccanismi di recupero *ex post* di quel *deficit* democratico attraverso momenti di consultazione e di coinvolgimento civico. Oltre alle critiche suscitate dalla totale procedimentalizzazione di un momento che dovrebbe assumere invece uno assorbente valore politico, l'apertura della prevalente fonte di iniziativa legislativa all'impulso e alla cooperazione orizzontale – sul punto si rinvia *infra*, § 6.3. – di certo merita un giudizio di favore, se non ancora sull'effettivo coinvolgimento legittimante la decisione legislativa, quantomeno sull'aspirazione perseguita.

Considerazioni più complesse merita infine il riscontro dell'opportunità politica che la funzione legislativa e il procedimento ordinario procedano nell'esclusiva direzione impostata dal Governo. In tal senso, tenendo nella giusta considerazione che il potere di direzione politica possa manifestarsi prevalentemente attraverso l'iniziativa legislativa, bisogna tuttavia ammettere che le prerogative legislative del Governo possano anche rappresentare il punto di emersione di diverse volontà politiche. Fra queste possibili fonti di impulso, prima fra tutte va annoverata la volontà della maggioranza parlamentare, la cui solidità numerica e temporale è elemento imprescindibile nel sistema istituzionale spagnolo per la stabilità e l'azione del Governo.

Da ciò può trarsi una duplice conclusione. In un primo senso, la circostanza per la quale la presenza legislativa della maggioranza sia sostituita dell'azione del Governo, conforta sull'opportunità del protagonismo di quest'ultimo, che può in un certo senso fondarsi indirettamente sulla legittimazione democratica delle forze parlamentari che lo

¹²⁶² In tema di questione di fiducia si v. P. MELLADO PRADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 225 s.; F. ROVERSI-MONACO, *Brevi considerazioni su Governo ed amministrazione nella nuova Costituzione spagnola*, in E. GARCÍA DE INTERRÍA – A. PREDIERI, *La Costituzione Spagnola del 1978*, p. 583 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione*, cit., p. 107, i quali, a conferma del carattere politico piuttosto che legislativo dello strumento in parola, inseriscono le considerazioni sullo strumento nei termini generali del rapporto fiduciario fra Governo e *Cortes*. A riprova di ciò, occorre evidenziare come la conformazione della *cuestión de confianza*, costituisca una conferma della scelta del Costituente di voler fondare il funzionamento del sistema parlamentare spagnolo sulla stabilità del Governo. In tal senso, si pone all'attenzione la diversità delle maggioranze richieste per la questione ex art. 112 CE e per lo strumento della mozione di censura ex art. 113 che, rispettivamente, richiedono per la loro approvazione la maggioranza semplice per la prima e l'assoluta per la seconda, oltre alla necessaria individuazione di un candidato Presidente nel caso in cui al voto favorevole della mozione seguissero le dimissioni del Governo e che ne connotano la natura cosiddetta costruttiva.

sostengono¹²⁶³. Si può giungere tuttavia ad opposta conclusione attraverso la prospettiva della tenuta del sistema parlamentare nel suo complesso. Di fatti, qualora si giustificasse la scelta costituzionale – attuata dall’impostazione istituzionale ed elettorale – di fondare il buon funzionamento del sistema parlamentare spagnolo sulla stabilità della maggioranza e sulla forza dei Governi in ragione della volontà di creare una costante armonia parlamentare nella quale trovare il consenso legislativo più ampio soprattutto nelle materie più importanti¹²⁶⁴, l’attuale scenario è a dir poco sconcertante. In tal senso, la cooperazione maggioranza-Governo se intesa in senso unidirezionale, riversa le conseguenze più negative sui rapporti fra le forze politiche, radicalizzando il ruolo servente di quelle che sostengono il Governo e riducendo quelle di minoranza ad un ruolo di mera testimonianza parlamentare (v. *infra*, § 4.).

Sulla base di quanto esposto non è quindi configurabile un univoco giudizio che individui un equilibrio di sistema attraverso lo sbilanciamento dell’esercizio della funzione legislativa a favore del Governo. Tuttavia, pur a fronte dei preoccupanti segnali a cui si è accennato, la dominabilità governativa della legislazione non può essere ritenuta come una deformazione patologica del sistema istituzionale spagnolo. Tale risultato è infatti il frutto del riconoscimento da parte sia della Costituzione che dei Regolamenti della facoltà di esercitare il potere di direzione politica del Governo per le vie privilegiate e più immediate dell’impulso e dell’indirizzo legislativo.

4. L’OPPOSIZIONE PARLAMENTARE SPAGNOLA: UN FANTASMA NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO?

di Carla Amadeo

4.1. Quale opposizione in Spagna? Le opportunità delle minoranze alla luce del sistema elettorale spagnolo ed il cortocircuito odierno.

La democraticità e il rapporto tra i poteri sono i punti di partenza per ogni studioso che voglia intraprendere un’analisi giuridica sugli ordinamenti moderni. Parlare di democraticità significa parlare di opposizione¹²⁶⁵. L’equazione tra regime autoritario ed

¹²⁶³ A sostegno di tale lettura, si può notare come l’andamento della quantità di *proposiciones* parlamentari sia perfettamente speculare all’avvicinarsi delle maggioranze dal 1978 ad oggi. Avendo riguardo all’origine delle iniziative parlamentari, si rileva infatti come in ogni legislatura il più elevato numero delle proposte di legge provenga dalle forze di opposizione, mentre le iniziative dei gruppi di maggioranza a sostegno del Governo sia sistematicamente marginale. Sul punto P. GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., p. 38 s..

¹²⁶⁴ P. BIGLINO CAMPOS, *Veinticinco años de procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59/2003-2004, p. 456.

¹²⁶⁵ Per un inquadramento della nozione di opposizione si veda G. DE VERGOTTINI, *Opposizione Parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, Roma, 1990; L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995; G. PASQUINO, *L’opposizione*, Laterza, Roma-Bari, 1995; V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Jovene, Napoli, 2007. Sul valore polisensu del termine opposizione si v. O. MASSARI, *Opposizione*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2004.

assenza di forze che contrastino – in maniera effettiva ed efficace – il potere precostituito è atavica e tristemente protagonista delle pagine più buie della storia dell'uomo. Solo la presenza di un'opposizione vera, animata cioè da *vis oppositoria* e guidata dall'intento di sostituirsi in modo stabile alle forze di maggioranza¹²⁶⁶, consente, parafrasando Hegel, alla massa informe di una Assemblea di darsi un ordine, di guadagnarsi essenza, giustificazione e vitalità¹²⁶⁷.

Gli ordinamenti, analizzati nell'ambito di questa ricerca, pur allineandosi tutti nell'ambito dei moderni ordinamenti costituzionali, si differenziano per un gran numero di elementi (forma di governo, legge elettorale, la quale inevitabilmente modifica i rapporti tra le forze negli ordinamenti, storia istituzionale, cultura costituzionale...): il mutamento di tali variabili corrisponde, inevitabilmente, ad un mutamento dello *stare* e dell'*agire* dell'opposizione¹²⁶⁸.

Pertanto, soffermarsi sul caso spagnolo, sull'opposizione parlamentare e sul suo ruolo nel procedimento legislativo, implica necessariamente una prodromica questione: quale opposizione in Spagna? Domanda che ci obbliga ad operare un'analisi della legge elettorale e, pertanto, della formazione della forza di opposizione in Parlamento¹²⁶⁹.

Al fine di evitare superflui approfondimenti su tematiche che poco afferiscono al punto focale di questa ricerca, si è scelto, seppur brevemente, di prendere in considerazione in via esclusiva la legge elettorale che regola la composizione della Camera bassa, protagonista dell'*iter* legislativo spagnolo. Il sistema spagnolo appartiene alla categoria dei sistemi proporzionali che hanno adottato correttivi tali da snaturare il meccanismo della proporzionalità al fine di strizzare l'occhio ad un sistema *quasi* maggioritario che garantisca una forte stabilità di Governo¹²⁷⁰. L'ordinamento iberico, a differenza di altri ordinamenti quale quello italiano ad esempio, ha operato la scelta¹²⁷¹ di costituzionalizzare, all'articolo

¹²⁶⁶ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 15.

¹²⁶⁷ G. W. F. HEGEL, *Scritti storici e politici*, trad. it. a cura di D. LOSURDO, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 155; dello stesso avviso F. HAYEK, *La società libera* (trad. a cura di M. Bianchi Di Lavagna), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 152 e H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 171 ss.

¹²⁶⁸ V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, cit., p. 56 s.

¹²⁶⁹ Sul sistema elettorale spagnolo e sulla sua importanza nella determinazione delle forze di opposizione parlamentare si v. H. R. MONTEIRO – P. RIERA, *La riforma del sistema elettorale spagnolo*, in C. BACCETTI – S. BOLGHERINI – R. D'AMICO – G. RICCAMBONI (a cura di), *La politica e le radici*, Liviana, Novara, 2009, pp. 256-276 e S. CURRERI, *La rappresentanza politica*, relazione presentata al convegno su “*Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna.*”, tenuto in Bologna, in data 9 maggio 2012, reperibile all'URL www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it.

¹²⁷⁰ «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio. Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases: Primera. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso. Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas». Così recita la prima disposizione transitoria della *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política* che ha tratteggiato l'orizzonte entro il quale poi si è collocata la costituzione. Il testo della Legge nella sua interezza è consultabile all'URL, www.boe.es.

¹²⁷¹ La *ratio* di tale scelta va ricollegata alla triste storia istituzionale spagnola che ha vissuto uno dei suoi momenti più bui negli anni della dittatura di Francisco Franco (1936-1975).

68 CE, l'utilizzazione del sistema proporzionale nella ripartizione dei seggi. Ulteriori e determinanti fattori della «traduzione del voto in seggi» sono poi contenuti nella LOREG (*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*). Ne risulta un quadro del tutto originale caratterizzato dai seguenti elementi:

- a) il principio di rappresentanza proporzionale associato alla formula elettorale D'Hondt;
- b) una Camera bassa, il Congresso dei deputati, composta da 350 membri;
- c) le 50 province spagnole coincidenti con le circoscrizioni elettorali e due città autonome (Ceuta e Melilla);
- d) una ripartizione «distorta», che prevede l'assegnazione di un minimo iniziale di due seggi per circoscrizione¹²⁷² (con l'eccezione delle città autonome, a cui ne spetta uno solo) e la distribuzione dei 248 seggi restanti con criterio proporzionale;
- e) una soglia di sbarramento pari al 3% dei voti validi in ogni circoscrizione (che produce di solito effetti limitati);
- f) liste di partito chiuse e bloccate.

Questi i dati tecnici che fanno del sistema spagnolo, secondo Sartori¹²⁷³, un sistema forte, capace di orientare pesantemente il voto degli elettori verso i partiti maggiori¹²⁷⁴ e di avere un effetto riduttivo sul sistema partitico, producendo una evidente discrasia tra i voti conquistati ed i seggi ottenuti. Questo meccanismo ha favorito per decenni i due partiti storici (*Partido Popular e Partido Socialista Obrero Español*) che, almeno fino all'elezione del 2015 e a quella «riparatrice» – sebbene così poi non si sia rivelata – del 2016, hanno dominato incontrastati la scena politica, alternandosi al potere, in quanto sistematicamente sovra rappresentati in termini di seggi, molto più di qualunque altro partito. A pagare il prezzo di questa spasmodica ricerca di stabilità, sono evidentemente quei partiti minori, tagliati fuori da un sistema elettorale che se premia chi possiede un bacino di voti consistente, penalizza senza possibilità alcuna le forze che riescono ad intercettare un numero limitato di preferenze, pregiudicando così la reale rappresentatività del popolo in Parlamento¹²⁷⁵. Di conseguenza, la rappresentanza proporzionale di cui parla la Costituzione «*sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia*»¹²⁷⁶. Ciò premesso, le urne a cui sono stati chiamati i cittadini spagnoli nel 2015 e nel 2016 hanno restituito un quadro politico inedito e sicuramente anomalo per la tradizione iberica. La trasformazione di un rigido bipolarismo in un frammentato quadripartitismo porta con sé un ripensamento del concetto

¹²⁷² In virtù di questo meccanismo è più volte accaduto che un partito, pur non raggiungendo la maggioranza assoluta dei voti, riesca tuttavia ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Si tratta delle cosiddette maggioranze «costruite», come quelle ottenute dal PSOE alle elezioni del 1982, 1986 e 1989 con percentuali di voto che oscillavano tra il 48,4% e il 39,9%, e dal PP nel 2000, con il 44,5%.

¹²⁷³ G. SARTORI, *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1/1984, pp. 3-40.

¹²⁷⁴ Sulla chiamata al voto utile alle elezioni spagnole si v. S. CURRERI, *La rappresentanza politica*, Relazione presentata al convegno su “*Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna*”, cit., p. 9.

¹²⁷⁵ MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 15/2004, pp. 245-280.

¹²⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, del 18 dicembre 1981, reperibile all'URL, www.tribunalconstitucional.es.

di opposizione nell'ordinamento spagnolo e del suo ruolo nel procedimento legislativo, non foss'altro perché l'attuale Governo, espressione di una minoranza parlamentare, riesce a sopravvivere grazie al fatto che le forze di opposizione risultano spaccate al loro interno¹²⁷⁷.

4.2. L'opposizione: le fonti e gli strumenti contro la maggioranza parlamentare

Alla prodromica domanda «quale opposizione in Spagna?» l'ordinamento giuridico non appare rispondere compiutamente; nessuna definizione, infatti, ci viene offerta dal legislatore spagnolo, che non ha nemmeno approntato la previsione di uno statuto specifico, nonostante i recenti tentativi di riforma dei regolamenti parlamentari in tal senso, falliti a causa della nuova congiuntura politico-elettorale¹²⁷⁸. Recente dottrina¹²⁷⁹ si è interrogata circa la grave lacuna normativa prodotta non solo dall'assenza di uno specifico ed organico Statuto dell'opposizione, ma anche dall'assoluta *invisibilità* dell'opposizione nel testo costituzionale¹²⁸⁰ e nei Regolamenti Parlamentari¹²⁸¹. La mancanza di una esplicita disciplina normativa potrebbe indurre in un facile errore, quello della negazione di un qualsiasi diritto o potere alla forza minoritaria spagnola¹²⁸². In realtà, come vedremo *funditus*, il quadro giuridico entro cui tratteggiare il ruolo dell'opposizione si compone di variegati tasselli normativi, tant'è che risulta primariamente necessario operare una elencazione analitica che ci consenta di individuare le principali prerogative delle minoranze parlamentari. L'opposizione si avvale, infatti, della tutela disciplinata in Costituzione relativamente ai diritti politici¹²⁸³, di talune garanzie parlamentari riconosciute o per legge – in particolar modo quella elettorale (*Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, c.d. LOREG) e sui partiti politici (*Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos*, c.d. LOPP) – o nei regolamenti parlamentari, o nelle

¹²⁷⁷ F. OLIVO, *Spagna, finisce la paralisi, Rajoy eletto capo del governo*, pubblicato ne La Stampa del 29 ottobre 2016, reperibile all'URL www.lastampa.it.

¹²⁷⁸ Cfr. Á. SÁNCHEZ NAVARRO, *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*, in *Cuadernos de pensamiento político*, 12/2006, p. 100 come anche S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 13, reperibile all'URL www.rivistaaic.it.

¹²⁷⁹ J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, in *Revista de Derecho Político*, 101/2018, pp. 273-308.

¹²⁸⁰ Sono molti, invece, gli ordinamenti, geograficamente o culturalmente, vicini a quello spagnolo che hanno costituzionalizzato – seppur in parte – il ruolo dell'opposizione; si pensi, ad esempio, all'ordinamento portoghese (art. 114 c. 3 e 4 Cost. Port.) e a quello francese (artt. 48 c. 5 e 51 c. 1 Cost. Fr.), a quello marocchino (artt. 10, 60, 69, 82 Cost. Mar.) e a quello tunisino (art. 59 Cost. Tun.).

¹²⁸¹ Si rilevi, tuttavia, che, a differenza del livello nazionale, alcune Comunità Autonome, come la Catalogna, hanno disciplinato uno statuto *para el Jefe de la oposición* mediante i regolamenti dei Parlamenti locali.

¹²⁸² Così del resto non potrebbe essere, data la stretta connessione tra democrazia-ordinamento costituzionale-opposizione: «*en un Estado plural y democrático como es el nuestro no puede haber más contrapeso para la mayoría que la minoría ni puede existir más contrapoder oponible a aquella que la oposición. En consecuencia creo que lo que procede hacer aquí es redefinir el papel de ésta. Y no, como a veces se sugiere, reforzando su posición mediante meros ajustes en el Reglamento parlamentario sino estableciendo en la Constitución un "Estatuto constitucional de las minorías"*»; queste le parole pronunciate da A. Garroena Morales nel discorso di apertura del *Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* del 2014, pubblicato in A. GARROENA MORALES, *Escritos sobre la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, p. 201.

¹²⁸³ V. in tal senso le libertà di culto e ideologica (art. 16), d'espressione (art. 20, comma 1), di riunione (art. 21), d'associazione (art. 22), d'informazione (art. 20, comma 1), e il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente o per mezzo di propri rappresentanti (art. 23, comma 1).

risoluzioni interpretative degli organi di direzione delle assemblee¹²⁸⁴ o, infine, nelle consuetudini parlamentari¹²⁸⁵.

Passare analiticamente in rassegna gli strumenti effettivi in mano all'opposizione potrebbe risultare inefficace per il lettore che difficilmente riuscirà ad evincere la reale condizione dell'opposizione parlamentare in Spagna, ma anche troppo gravoso per chi scrive. Si è scelto, pertanto, di focalizzare la ricerca dapprima su quelle che appaiono le deficienze o le storture strutturali che impediscono all'opposizione di assumere un ruolo qualificato nell'*iter* legislativo spagnolo, per poi evidenziarne, viceversa, i (pochi) punti di forza.

- *La proposta legislativa*

L'art. 87 CE attribuisce il potere di iniziativa al Governo, al Congresso e al Senato nel loro complesso. Tale prerogativa, pertanto, viene ricollegata tanto alla maggioranza quanto alla minoranza, con la evidente differenza che la prima possiede la forza numerica per veder approvate le proprie proposte, la seconda no. Se, però, tale risultato è connotato nelle regole del gioco di un sistema maggioritario (sotto le mentite spoglie di un proporzionale) come quello spagnolo, non si può esprimere lo stesso parere riguardo al meccanismo della toma en consideración. L'opposizione, infatti, più che il potere di avanzare una proposta di legge, ha la facoltà di introdurre una proposta di iniziativa¹²⁸⁶. Sarà il *plenum* ad accogliere o meno la proposta di iniziativa, con la pericolosa conseguenza del respingimento di tutte le proposte provenienti dall'opposizione¹²⁸⁷. In tempi recenti, per l'appunto, si è parlato di ostruzionismo della maggioranza che, attraverso una molteplicità di veti sulle iniziative dell'opposizione, la ha difatti paralizzata¹²⁸⁸.

Si noti, altresì, che ad essere facultizzato non è il singolo parlamentare; questi per presentare una proposta di legge deve associarsi ad altri colleghi al fine di raggiungere il numero minimo disciplinato dai regolamenti: 15 deputati al Congresso¹²⁸⁹ e 25 senatori per la camera alta¹²⁹⁰. Tuttavia, tale norma è stata raramente attuata poiché le proposte di legge provengono nella quasi totalità dei casi dai gruppi parlamentari nel loro insieme¹²⁹¹. Appare evidente come l'ordinamento spagnolo riconosca non un'opposizione *personale* del singolo deputato/senatore, ma una opposizione organizzata in gruppi parlamentari, specchio, all'interno del Parlamento, dei partiti politici, regolati in Spagna col dichiarato intento di

¹²⁸⁴ Tali regolamenti, adottati dai Presidenti delle Assemblee o da altri organi di direzione delle Camere, come la *Mesa* o la *Junta de Portavoces*, hanno funzione interpretativa dei Regolamenti Parlamentari, ma anche suppletiva delle lacune che essi producono. Il *Tribunal Constitucional* con le sentenze 118/1988 e 119/1990 ha dichiarato la propria giurisdizione relativamente alle antinomie che possano generarsi tra detti Regolamenti e Regolamenti Parlamentari.

¹²⁸⁵ Per l'individuazione delle fonti normative si v. J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 280.

¹²⁸⁶ M. ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16/1986, p. 298.

¹²⁸⁷ Art. 89, c. 2, CE.

¹²⁸⁸ Cfr. I. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Veto presupuestario del Gobierno: ¿mecanismo de bloqueo parlamentario?*, in *Agenda Pública*, 26 Ottobre 2016, reperibile all'URL www.agendapublica.elperiodico.com.

¹²⁸⁹ Art. 126, c. 1, RC.

¹²⁹⁰ Art. 108, c. 1, RS.

¹²⁹¹ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 203.

assicurare pluralismo e partecipazione¹²⁹².

- *Programmazione lavori, interpellanze ed interrogazioni, contingentamento dei tempi*

Alcun ruolo rilevante riveste l'opposizione nella programmazione dei lavori, attività saldamente in mano alla maggioranza¹²⁹³. Il singolo parlamentare ha il potere di presentare interrogazioni ed interpellanze scritte al Governo ed a ciascuno dei suoi membri. In particolare, l'art. 182, comma 2, RC prevede che sia data priorità alle interpellanze dei deputati e dei gruppi che hanno meno utilizzato questa facoltà nella sessione, restando immutata tuttavia la regola secondo la quale non è possibile trattare nel medesimo ordine del giorno più di una interpellanza per gruppo. Questa priorità che la normativa riconosce è frequentemente goduta dai gruppi parlamentari di maggioranza – meno inclini a presentare interpellanze al governo – che in tal modo, nei momenti più delicati, se ne servono a fini ostruzionistici¹²⁹⁴. I regolamenti parlamentari, inoltre, non prevedono riserve di quote o di tempi o di argomenti a favore dell'opposizione, dettando, invece, un rigido regime di contingentamento dei tempi che poco favorisce l'attività delle forze di minoranza all'interno del Parlamento spagnolo¹²⁹⁵.

- *L'approvazione della legge in Commissione*

Priva di qualsiasi arma risulta essere l'opposizione nei confronti dei procedimenti di approvazione delle leggi in Commissione. Mentre in Italia, infatti, è garantito il diritto ad un decimo dei componenti dell'aula o ad un quinto dei componenti della commissione di richiamare nel plenum un progetto di legge che si trovi in Commissione, l'art. 75 CE tace circa tale possibilità, con l'inevitabile conseguenza di una compressione del diritto di pubblicità e di contraddittorio¹²⁹⁶.

- *Le commissioni di inchiesta*

L'articolo 76 CE disciplina le *Comisiones de investigación*, cioè Commissioni di inchiesta istituite su proposta del Governo, dell'Ufficio di Presidenza, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei componenti della Camera¹²⁹⁷, a cui viene attribuito il compito di svolgere indagini su argomenti di interesse pubblico. Prima facie tale misura appare un importante strumento di controllo nelle mani dell'opposizione; così effettivamente sarebbe se la norma non richiedesse l'approvazione del Plenum per la nascita di tali Commissioni. Perché le *Comisiones de investigación* possano operare sarà pertanto necessario il voto favorevole del gruppo parlamentare di maggioranza, storicamente poco incline a creare un organismo che indaghi sulla corretta attività del Governo. Ne deriva che in 13 anni (dal 2004 al 2017), nonostante le reiterate proposte dei gruppi di opposizione, nessuna *Comisiones* si è formata¹²⁹⁸.

- *Portavoz*

¹²⁹² Così, infatti, proclama l'art. 6 CE.

¹²⁹³ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 127.

¹²⁹⁴ J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 289.

¹²⁹⁵ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 128.

¹²⁹⁶ *Ivi*, p. 129.

¹²⁹⁷ Art. 51 RC.

¹²⁹⁸ J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 290.

Un'ultima importante criticità, che ci dà l'opportunità di aprire la breve parentesi sui punti di forza dell'opposizione parlamentare spagnola, riguarda il ruolo del *portavoz*. Abbiamo già sottolineato, il ruolo di primissimo piano che rivestono i gruppi parlamentari, veri protagonisti della vita politica parlamentare. All'interno dei gruppi parlamentari esiste, tuttavia, una rigida gerarchia che pone a capo il *portavoz*, detentore di prerogative essenziali e permeanti¹²⁹⁹. Egli, infatti, ha il compito di organizzare e dirigere il lavoro parlamentare del gruppo in tutte le sue manifestazioni parlamentari. Quella che ai nostri fini è di maggiore interesse riguarda i casi di *enmienda*. I singoli parlamentari che intendano presentare emendamenti (parziali o di totalità) a proposte di legge parlamentari o progetti di legge governativi dovranno previamente ottenere il placet del proprio *portavoz*. Quest'ultimo ha l'obbligo di verificare la conformità dell'agire del singolo parlamentare alla linea politica del partito. Nonostante l'articolo 110 RC ricollegli a tale controllo «*meros efectos de conocimiento*», la prassi si è orientata in senso restrittivo, non ammettendo alla trattazione quegli emendamenti privi del visto del *portavoz*¹³⁰⁰.

Dal ruolo del *portavoz* nella presentazione delle *enmiendas*, prendiamo le mosse proprio per focalizzare i punti di forza dell'opposizione.

- *Enmiendas a la totalidad*

Mancando, in caso di iniziativa legislativa proveniente dal Governo, il meccanismo della *toma en consideracion*, il Parlamento si troverebbe sprovvisto di una misura che possa innescare il dibattito sul *proyecto* presentato. Per questo motivo, il *Reglamento del Congreso* ha garantito a tutti i gruppi parlamentari il potere di presentare emendamenti. Come meglio specificato nel § 1.2, le *enmiendas* possono riguardare parti del testo ovvero essere *a la totalidad*: queste ultime sono, *sine dubio*, lo strumento più efficace per l'opposizione parlamentare. Infatti, la *enmienda a la totalidad* consente al gruppo parlamentare (nella prassi trattasi di gruppi di opposizione) di suscitare un dibattito generale in ordine ai principi fondamentali del progetto di legge, chiedendone o la restituzione del testo al Governo, ovvero proponendone un testo alternativo¹³⁰¹.

Dall'analisi della *tramitación parlamentaria* di ciascuna delle leggi¹³⁰² approvate nella legislatura 2011-2015 e in quella in corso – nonostante per la sua atipicità non possa essere presa a metro di giudizio – risulta pacificamente una incontrastata preminenza del Governo su tutti gli altri soggetti dotati di iniziativa legislativa¹³⁰³. La stessa ricerca ha evidenziato, altresì, il consistente numero di *enmiendas a la totalidad* presentate dai gruppi di opposizione in queste tre legislature (X, XI e XII).

Tab. 2 – *Leggi ordinarie approvate ed oggetto di enmiendas a la totalidad, 2012-2018:*

¹²⁹⁹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 170, critica il ruolo predominante del *portavoz* che fa del sistema spagnolo un sistema non basato sui rappresentanti ma sui «*rappresentanti dei rappresentanti*».

¹³⁰⁰ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 201 s.

¹³⁰¹ Art. 110 e 112 RC.

¹³⁰² Ci si riferisce qui alle sole leggi ordinarie, con l'esclusione delle leggi organiche. La ricerca statistica è stata condotta sulla base dei dati resi pubblici dal *Congreso* e consultabili all'URL www.congreso.es.

¹³⁰³ V. *supra*, § 1.2, Tab. 1 – Leggi per iniziativa (governativa e parlamentare), I-XII legislatura.

Anno	Numero di leggi ordinarie approvate	Numero di leggi ordinarie approvate oggetto di <i>enmiendas a la totalidad</i>
2012	17	8 (7 con richiesta di devoluzione al Governo; 1 con proposta di testo alternativo)
2013	27	21 (21 con richiesta di devoluzione; 2 con proposta di testo alternativo ¹³⁰⁴)
2014	36	23 (22 con richiesta di devoluzione; 1 con proposta di testo alternativo)
2015	48	26 (25 con richiesta di devoluzione; 2 con proposta di testo alternativo ¹³⁰⁵)
2016	0	-
2017	12	6 (tutte solo con richiesta di devoluzione)
2018	1	0

Fonte: nostra elaborazione dei dati riportati su www.congreso.es (ultima consultazione: aprile 2018)

Rispetto alle 141 leggi ordinarie approvate tra la X e la XII legislatura, 84 nel loro *iter* di formazione sono state oggetto di proposta di *enmiendas a la totalidad* da parte dei gruppi parlamentari di opposizione. Nonostante il consistente numero di dibattiti innescati dalle forze di minoranza, nessun risvolto concreto tale strumento ha prodotto. Si noti, tuttavia, che scenari nuovi si possono certamente prospettare in ragione di un *Congreso* massimamente frammentato come quello odierno. Non a caso, infatti, le 3 *enmiendas a la totalidad* proposte alla *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, hanno riscosso un anomalo successo, restituendo una situazione di stallo con 175 voti a favore e 175 contro. Questo *errore di sistema* in cui è incappato l'ordinamento spagnolo si ripercuote pesantemente sull'attività legislativa: 13 sono le leggi ordinarie approvate dal 2016 al 2018 e solamente 3 le leggi organiche. Numeri preoccupanti se si pensa che nella legislatura precedente (fine dicembre 2011-2015) le leggi ordinarie approvate sono state 128, mentre le leggi organiche ammontavano a 41.

Per dare risposte concrete al Paese, il Governo di Mariano Rajoy, infatti, ha dovuto fare ricorso ad un numero spropositato di decreti legge¹³⁰⁶; una simile circostanza si era già verificata nella X legislatura: la crisi economica e i suoi devastanti effetti avevano incrementato esponenzialmente i decreti legge, tanto che si raggiunse il record di 75 decreti legge approvati, con la conseguenza che l'urgenza divenne il principale metodo di

¹³⁰⁴ Si noti che uno stesso progetto di legge può essere sia oggetto di richiesta di devoluzione sia di proposta di testo alternativo.

¹³⁰⁵ V. nota 202.

¹³⁰⁶ Al 25.12.2017, dei 38 atti aventi forza di legge approvati, più della metà, 24, sono nati come *decretos ley*: la notizia è riportata dal giornale online valenciaplaza.com.

legiferazione¹³⁰⁷. L'abuso del ricorso a tale fonte normativa e le scarsissime prerogative delle minoranze parlamentari nell'*iter* di formazione e convalida – esse, infatti, non possono presentare emendamenti, possono solo esporre i propri punti di vista alternativi, votando in maniera contraria alla convalidación del decreto legge, per la quale, tuttavia, è sufficiente la maggioranza semplice – ha riaperto in dottrina il dibattito circa l'aderenza costituzionale di un tale strumento¹³⁰⁸.

- *La delegazione legislativa*

Se debole risulta essere il ruolo delle forze di opposizione rispetto alla legislazione d'urgenza emanata dal Governo, ad un differente approdo si giunge riguardo la delega conferita al Governo da parte del plenum. L'articolo 153 RC, infatti, attribuisce a ciascun gruppo parlamentare il potere di chiedere alla commissione competente un parere sul corretto utilizzo da parte del Governo del potere di delega conferitogli dal Parlamento. Questa misura risulta essere fondamentale in un ambito – quello della delega legislativa – in cui le forze di opposizione tendono letteralmente a scomparire.

- *Il ricorso diretto al Tribunal Constitucional*

La sotto rappresentatività dei partiti minori che contraddistingue il sistema elettorale spagnolo¹³⁰⁹, la mancanza di una definizione normativa dell'opposizione nonché gli scarsissimi strumenti posti a sua disposizione fanno delle forze di minoranza dei veri e propri fantasmi nel procedimento legislativo¹³¹⁰. Ciò fa ben intendere come ad una pura attività propositiva e ostruzionistica, l'opposizione preferisca, invece, l'uso di strumenti di controllo della legislazione¹³¹¹. In tale solco si colloca la misura tanto rara (sia in una prospettiva comparativistica sia riguardo al concreto utilizzo) quanto preziosa del ricorso diretto al *Tribunal Constitucional*. L'intento di tale prerogativa è quello di contrastare gli atti o i provvedimenti legislativi approvati dalla maggioranza senza che questa possa, in un qualche modo, ostacolarne l'azione mediante strumenti ostruzionistici¹³¹². La Costituzione, pertanto, riconosce a 50 Deputati o a 50 Senatori la facoltà di impugnare le leggi e gli atti aventi forza di legge davanti al Tribunale Costituzionale entro tre mesi dalla loro pubblicazione¹³¹³. Nonostante i timori della dottrina¹³¹⁴, le forze di opposizione hanno saputo non abusare di tale strumento, utilizzandolo solo come *extrema ratio*, senza

¹³⁰⁷ A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 24/2011, p. 154.

¹³⁰⁸ M. ARAGON, *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

¹³⁰⁹ Interessantissime a tal proposito sono le tabelle elaborate da H. R. MONTERO – P. RIERA, *La riforma del sistema elettorale spagnolo*, cit., p. 256 ss. nella quale si evince il perverso funzionamento di tale meccanismo.

¹³¹⁰ Sulla necessità che l'opposizione sia dotata di strumenti idonei a limitare il potere della maggioranza di Governo si v. per tutti L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1958.

¹³¹¹ S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., p. 54.

¹³¹² J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 297.

¹³¹³ Cfr. art. 162, c. 1, CE e STC n. 5/1981 e n. 42/1985, reperibili all'URL www.tribunalconstitucional.es. Oltre ai 50 Deputati e Senatori, sono legittimati a presentare il ricorso d'incostituzionalità: il Presidente del Governo, il Difensore del popolo e gli organi di Governo o assembleari delle Comunità autonome; ovvero la possibilità, da parte di un quinto dei Deputati o due gruppi parlamentari, di proporre al *Congreso* di chiedere al Tribunale costituzionale di verificare la compatibilità costituzionale di un trattato internazionale sottoposto alla ratifica da parte della stessa Assemblea.

¹³¹⁴ F. RUBIO LLORENTE, *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35/1992, pp. 3-39.

aggravare pertanto il già difficoltoso compito del Giudice delle Leggi¹³¹⁵. Le paure sollevate dalla dottrina, in realtà, erano figlie di un'esperienza vissuta tra il 1979 e il 1985: con la *Ley organica del Tribunal Constitucional* n. 2/1979 (LOTIC), l'ordinamento spagnolo si era dotato di uno strumento di controllo preventivo in virtù del quale le minoranze parlamentari avrebbero potuto sollevare, ancora prima della pubblicazione, questione di legittimità costituzionale sulle Leggi Organiche. Tale strumento venne abrogato nel 1985 a causa del comportamento del partito di opposizione *Alianza Popular*. Il partito, infatti, aveva politicizzato il sindacato preventivo delle Leggi Organiche trasformandolo in una misura ostruzionistica e utilizzandolo praticamente per tutte le leggi organiche approvate e non ancora pubblicate¹³¹⁶. Nonostante i vari tentativi indistintamente promossi, il *Tribunal Constitucional* ha saputo mantenere negli anni una posizione terza, neutrale rispetto ai giochi partitici, affermandosi come garante della costituzionalità dell'ordinamento. Non a caso, infatti, il Giudice delle Leggi spagnolo è stato molto prudente circa la giustiziabilità degli *interna corporis acta*: se in un primo tempo ha negato la propria giurisdizione, successivamente ha dichiarato ricorribili quegli atti che, seppur interni, sono lesivi dei diritti fondamentali e delle libertà politiche¹³¹⁷. In quest'alveo si inseriva la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'opposizione rispetto ad una mancata toma in consideracion su una proposta di legge da questa formulata¹³¹⁸. Il *Tribunal Constitucional* attento a non eccedere oltre i compiti e i fini per i quali è nato, scadendo in pericolose derive, ha dichiarato la propria incompetenza¹³¹⁹.

5. IL SISTEMA DI VALUTAZIONE E DI CONTROLLO DELLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

di Irene Grifò

5.1. La qualità e la valutazione della legge come esigenza dell'ordinamento.

L'interesse per i caratteri dell'atto legislativo vanta un'antica tradizione in Spagna: alla fine del 500 d.C. San Isidoro di Siviglia osservava già che la legge dovesse essere oltre che onesta, giusta, opportuna, necessaria, possibile, utile per la comunità dei cittadini, chiara e

¹³¹⁵ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 135. Per dei dati più approfonditi sul rapporto minoranza-Tribunal Constitucional, si v. J. A. MONTILLA MARTOS, *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 130 ss. da integrare con i dati più recenti pubblicati sul sito www.tribunalconstitucional.es.

¹³¹⁶ A. RINELLA, *Lo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, EUT, Trieste, 1999, p. 146.

¹³¹⁷ STC 118/1988 e 161/1988, reperibili all'URL www.tribunalconstitucional.es.

¹³¹⁸ Auto 659/1987 del 27 maggio 1987, reperibile all'URL www.tribunalconstitucional.es.

¹³¹⁹ Sul rapporto atti parlamentari-Tribunale Costituzionale si v. J. A. AMAYA, *El control jurisdiccional de los interna corporis acta*, in *Rev. Der. Pub.*, 1/201, p. 250 ss.

stabile¹³²⁰.

L'attenzione per la valutazione e per la qualità della regolazione legislativa si sviluppa, come sarà illustrato nel prosieguo della trattazione, negli ultimi decenni del secolo scorso¹³²¹.

Nel sistema giuridico spagnolo, come negli altri ordinamenti europei di tradizione liberaldemocratica, intercorre uno stretto legame tra il Parlamento come istituzione, la legge come prodotto dell'attività legislativa e la garanzia dei diritti e delle libertà, che viene assicurata, in primo luogo, dal principio della certezza del diritto.

L'impianto legislativo spagnolo non è stato sottoposto prontamente alle modifiche necessarie ad accompagnare di pari passo le trasformazioni che la forma di Stato ha attraversato nell'ultimo quarantennio, tra le quali ricoprono particolare importanza l'adeguamento dell'impianto giuridico-amministrativo al nuovo assetto democratico, il consolidamento dello Stato sociale e l'armonizzazione della normativa interna al diritto dell'Unione Europea. La risposta che il legislatore ha fornito alla crescente complessità sociale, invero, ha coinciso con una produzione legislativa ipertrofica che sovente ha dato adito a problemi interpretativi e applicativi dell'impianto legislativo.

Le profonde trasformazioni sociali, tuttora in divenire, conducono a riflettere sulla capacità dell'istituzione parlamentare spagnola di elaborare atti legislativi dal contenuto formale e materiale adeguato a fare fronte alle nuove esigenze venute ad esistenza.

Il *crepuscolo dell'arte del legiferare* non si limita a produrre norme formalmente carenti, bensì si ripercuote negativamente anche sui beni giuridici che le disposizioni legislative salvaguardano¹³²². In altri termini, alla luce del ruolo chiave che l'attività legislativa svolge nel miglioramento dello status socioeconomico degli individui è indispensabile approfondire quali strategie e quali strumenti giuridici sono stati predisposti nell'ordinamento spagnolo al fine di potenziare la qualità della regolazione legislativa.

L'indagine prenderà le mosse dagli articoli 9, comma 3, 87, comma 1, 88 e 135 della Costituzione spagnola che disciplinano alcuni degli aspetti tecnici del procedimento legislativo nella sua fase governativa.

L'art. 9, comma 3, CE annovera la *seguridad jurídica* tra i principi giuridici costituzionalmente garantiti, l'art. 87, comma 1, CE enuncia i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa¹³²³, l'art. 88 CE stabilisce che i progetti di legge sono approvati dal Consiglio dei Ministri che li presenterà al Parlamento corredati di una *exposición de motivos* e degli

¹³²⁰ SAN ISIDORO DA SIVIGLIA, *Originuum seu Etymologiarum libri XX*, ed. de Otto, Lipsiae, 1833, Cortés, Madrid, 1951. Per una delle prime definizioni del concetto di legge si veda F. SUÁREZ, *Tractatus de legibus ac de Deo legislatore*, trad. Torrubiano, Reus, Madrid, 1918-1921.

¹³²¹ Nella Spagna del diciannovesimo secolo la risposta fornita all'espansione dell'ordinamento giuridico è stata la diffusione del sistema delle codificazioni. A questo fine furono istituite con *Real decreto del 19 de agosto del 1834* la *Comisión General de Codificación* e le *Comisiones Especiales*. S. CODERCH, *La compilación y su historia: estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985, p. 479; C. VIVER I PI-SUNYER, *Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance provisional de una década*, in *Autonomías*, n. 21/1996, p. 15-31; G. MARCILLA CORDOBA, *Racionalidad legislativa: crisis de la ley y la nueva ciencia de la legislación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

¹³²² Si fa riferimento alla capacità della legge di «ordenar correctamente la sociedad o para ser cumplidas sin que se produzcan desajustes o consecuencias no deseadas». M. GASCÓN ABELLÁN, *Calidad de las normas y técnica normativa. A propósito del «cuestionario previo»*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006, p. 43.

¹³²³ «La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras».

antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos e l'art. 135 CE sancisce i doveri di economia e efficienza dell'azione dei poteri pubblici, esigendo un uso razionale delle risorse pubbliche.

5.2. Il principio di *seguridad jurídica* nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale

Dal principio di certezza del diritto di cui all'art. 9, comma 3, CE discende il dovere del legislatore di chiarezza, precisione e pubblicità delle norme giuridiche, a cui fa da contraltare il diritto degli operatori giuridici e degli individui di essere posti nella condizione di conoscere le norme dell'ordinamento, le quali devono essere facilmente reperibili e efficacemente applicate¹³²⁴.

Il *Tribunal Constitucional* nella sentenza n. 27/1981, facendosi portavoce di un'interpretazione ampia della certezza del diritto, la pone in relazione con altri principi dell'ordinamento, quali la libertà, la giustizia e l'uguaglianza ed in seguito annovera tra i suoi elementi costitutivi la conoscenza e la comprensione della norma, la prevedibilità delle conseguenze della sua applicazione e l'affidamento che i soggetti vi ripongono. A partire dalla sentenza n. 46/1990 il giudice costituzionale ha chiarito, altresì, che il principio di *seguridad jurídica* è violato soltanto nell'ipotesi in cui una tecnica legislativa provochi una situazione di incertezza e confusione nei destinatari, precisando che: «*Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas...*»¹³²⁵.

La Corte Costituzionale spagnola ha specificato, dunque, che il controllo della legittimità costituzionale delle disposizioni sospettate di violare il terzo comma dell'art. 9 esige un esame casistico alla luce del criterio della «*incertidumbre razonablemente insuperable*»: quest'ultima si ravvisa allorquando il contenuto o le omissioni di un testo normativo producano nel destinatario dubbi tali da generare una condizione di incertezza non superabile sulla condotta prescritta o sulla prevedibilità dei suoi effetti tenuto conto delle

¹³²⁴ F. SÁINZ MORENO (voz) *Seguridad jurídica*, Enciclopedia Jurídica Básica, Editorial Civitas, Madrid, 1995, p. 6487, «*significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Esas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho*».

¹³²⁵ Nello stesso senso si veda la STC 150/1990 FJ. 8: «*Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica*». L. LÓPEZ GUERRA, *La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional* in J. TUDELA ARANDA – J. CORONA FERRERO – F. PAU VALL (a cura di), *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Madrid, 1994, pp. 297-307; M. MEDINA GUERRERO, *El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa*, in L. PEGORARO – A. PORRAS NADALES (a cura di) *Calidad normativa y técnica legislativa: Europa, Estados y Entidades infraestatales*, Librería Bonomo, Bologna, 2003, pp. 125-160; J. TUDELA, *Calidad normativa y renovación del concepto de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 52/2001, pp. 141-192.

regole di interpretazione giuridiche e del contesto ordinamentale di riferimento (SSTC 150/1990; 142/1993).

Il giudice delle leggi, nel rispetto del confine invalicabile della libertà di configurazione normativa e della discrezionalità del legislatore costituzionalmente garantita dall'articolo 1, comma 1, CE, articola il controllo della legittimità costituzionale di una disposizione rispetto al parametro di cui all'art. 9, comma 3, CE avendo riguardo allo stato di incertezza che le norme potrebbero potenzialmente causare nei destinatari, esimendosi in caso contrario dal controllo della mera correttezza tecnica del contenuto delle leggi, della tecnica normativa impiegata e dell'idoneità dell'opzione prescelta rispetto ad altre possibili alternative¹³²⁶.

In estrema sintesi, nelle occasioni in cui è stato chiamato a pronunciarsi, il Tribunale Costituzionale ha chiarito che il giudizio di costituzionalità non ha ad oggetto la tecnica legislativa e non affronta questioni che attengono all'efficacia, alla convenienza o al livello tecnico della norma. Il Giudice delle leggi ha precisato, inoltre, che i requisiti delle proposte di legge del governo attengono ad un procedimento *prelegislativo*, che potrà dare luogo ad un vizio di costituzionalità formale della legge a condizione che il Congresso dei Deputati o il Senato non dispongano degli elementi necessari per pronunciarsi sulla proposta di legge¹³²⁷.

5.3. *La exposición de motivos e gli antecedentes necesarios*

La Costituzione stabilisce i requisiti di qualità formale dell'iniziativa governativa all'articolo 88, che afferma che «*Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos*».

Dagli esiti della ricerca di analoghi istituti nel diritto comparato emerge con chiarezza che l'elaborazione dell'esposizione dei motivi e degli antecedenti necessari costituisce un fenomeno peculiare dell'ordinamento giuridico spagnolo e per questa ragione rappresenta un aspetto meritevole di essere approfondito con particolare attenzione¹³²⁸.

¹³²⁶ Si vedano, a tal proposito, SSTC: 37/1981; 109/1987; 226/1993; 195/1996; 225/1998; 176/2011; 120/2012; 14/2015. M. PULIDO QUECEDO, *El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 12/1999, pp. 13-36. Il giudice costituzionale ha chiarito, più di recente, che il principio della certezza del diritto non impedisce al legislatore di fare ricorso ad un concetto giuridico aperto e indeterminato, a condizione che la disciplina fornisca strumenti sufficienti per la sua interpretazione e oggettivazione (STC 81/2015). Dall'analisi della giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* è possibile individuare alcune prassi legislative che «*pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma*» (SSTC 162/1996, FJ. 3). Il giudice delle leggi effettua, ad esempio, un controllo particolarmente rigido sulla qualità legislativa e sulla precisione delle discipline legislative aventi ad oggetto diritti fondamentali; può dirsi, difatti, che talvolta la violazione della posizione giuridica soggettiva fondamentale trova la sua origine nella carenza tecnica della legge (SSTC 49/1996 e 49/1999). La tecnica legislativa impiegata, secondo quanto accertato dal *Tribunal Constitucional*, può giungere altresì ad inficiare la distribuzione della competenza legislativa qualora presenti vizi di omogeneità o pertinenti alla struttura formale del testo.

¹³²⁷ Il controllo della qualità delle leggi tramite il principio della certezza del diritto, finora, è stato effettuato in limitate occasioni. Si vedano le SSTC 273/2000; 191/2016. P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Cizur Menor, Madrid, 2010.

¹³²⁸ G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, *Principio, Realidad y Norma: El Valor De Las Exposiciones De Motivos (Y De Los Preámbulos)*, Editorial Reus, S. A., Madrid, 2015.

Il Regolamento del *Congreso de los Diputados* ribadisce che sia i *proyectos de ley* del Governo (art. 109) sia le *proposiciones de ley* devono essere accompagnati da *exposición de motivos* e dagli *antecedentes necesarios* (art. 124)¹³²⁹.

Il Regolamento del Senato, all'articolo 108, non menziona gli *antecedentes necesarios* ma prescrive un requisito addizionale rispetto al Regolamento del *Congreso de los Diputados*: stabilisce che il testo delle *proposiciones de ley* di iniziativa dei Senatori debba essere accompagnato se opportuno, oltre all'*exposición justificativa* (corrispondente alla *exposición de motivos*), da una memoria economica.

Mediante la *exposición de motivos* e gli *antecedentes*¹³³⁰ il Governo assolve all'onere di esplicitare le ragioni giustificative della necessità di approvazione o modifica di una norma e gli obiettivi concreti che la disciplina si prefigge.

L'articolo 26 della *Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno*, che detta il procedimento di elaborazione delle norme di legge e regolamentari, ribadisce l'obbligo di corredare tali atti, tra gli altri documenti, anche dell'esposizione dei motivi e l'art. 22, che regola l'esercizio dell'iniziativa legislativa e della potestà regolamentare del governo, stabilisce che anche nell'elaborazione dell'*exposición de motivos* occorre osservare i principi di buona legislazione stabiliti dall'art. 129 della *Ley 39/2015* (su cui *infra*, § 5.4.2.).

Nell'ipotesi in cui il Governo venga meno al suddetto obbligo, il Congresso dei Deputati può richiederne l'allegazione; tuttavia, nel caso in cui l'omissione permanga, la validità del procedimento legislativo non viene inficiata in considerazione del fatto che la *exposición de motivos* e gli *antecedentes* non sono annoverabili tra gli elementi essenziali dell'atto¹³³¹.

Tale ricostruzione è confermata dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, che nella sentenza n. 108/1986 ha chiarito che l'omissione degli *antecedentes* può inficiare il procedimento legislativo soltanto qualora privi le Camere di un elemento di valutazione necessario denunciato durante la trasmissione ad esse dell'iniziativa legislativa¹³³².

Tra gli *antecedentes* si annoverano gli *informes* obbligatori per legge, ma non vincolanti, che devono essere formulati da organi che svolgono funzioni consultive, come ad esempio il Consiglio di Stato, organo consultivo del Governo¹³³³ e il *Consejo General del Poder*

¹³²⁹ L'art. 127 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* non prescrive requisiti formali addizionali per le proposte di legge delle *Comunidad Autónomas*. Si rammenti che nella fase del procedimento legislativo in cui si presentano gli emendamenti, come specificato dall'art. 110, c. 5, RC, ciascuna disposizione aggiuntiva, finale, derogatoria e transitoria sarà corredata di una esposizione dei motivi.

¹³³⁰ F. SAÍNZ MORENO, *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (art. 88 CE)*, in F. SAÍNZ MORENO – J. C. DA SILVA OCHOA, *La calidad de las Leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989, p. 15 ss..

¹³³¹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 290.

¹³³² L'Ufficio di Presidenza del Congresso è l'organo deputato a valutare, con ampia discrezionalità, la qualità formale dei progetti di legge e l'idoneità dei documenti che devono accompagnarli (ATC 342/2006; STC 238/2012). J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Artículo 88* in F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, p. 1270-1271.

¹³³³ Ai sensi dell'art. 21 della *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*, il Consiglio di Stato, oltre a svolgere funzioni consultive, è deputato a verificare l'idoneità degli elementi formali e materiali ed il rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e rigore tecnico normativo delle proposte di legge. Nelle sue relazioni annuali formula osservazioni e suggerimenti sulla tecnica normativa utilizzata dal Governo al fine di migliorare la chiarezza delle normative approvate. L'analisi svolta è molto dettagliata: nella relazione annuale del 2011, ad esempio, il Consiglio ha osservato che talvolta le memorie di analisi di impatto risultano inadeguate ad illustrare la finalità, il contenuto e la portata del progetto normativo a cui si riferiscono o appaiono incomplete e ha invitato il Governo a elaborare in maniera maggiormente rigorosa le proposte di legge, con particolare riferimento alle disposizioni di carattere generale. M. RUBIO LLORENTE, *El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad*

Judicial (nel dettaglio si veda *infra*, § 6.2.)¹³³⁴.

L'esposizione dei motivi, collocata nella parte *expositiva* della legge, consta di disposizioni introduttive redatte con uno stile non prescrittivo prive di valore normativo che precedono l'articolato normativo¹³³⁵. Queste ultime enunciano le ragioni che hanno condotto all'elaborazione della proposta legislativa, richiamano i principi ispiratori della parte dispositiva e gli obiettivi fondamentali, illustrano sinteticamente il contenuto della proposta e forniscono alcuni criteri interpretativi della disciplina. Le *Directrices de técnica normativa* del 2005 (su cui *infra*, § 5.4.1.), inoltre, hanno precisato che l'esposizione dei motivi svolge una funzione descrittiva del contenuto del progetto di legge finalizzata a consentire una migliore comprensione del testo, indicando l'oggetto, la finalità, i suoi precedenti e la competenza in virtù della quale si esercita il potere; hanno chiarito, inoltre, che non devono contenere espressioni esortative, didattiche o elogiative.

Una parte della dottrina sostiene che le locuzioni «*exposición de motivos*» e «*preámbulos*» possano essere utilizzate indistintamente¹³³⁶. Sembrano maggiormente convincenti, tuttavia, gli argomenti che conducono ad affermare che si tratti di due istituti differenti. La *Exposición de motivos* costituisce il mezzo attraverso cui il Consiglio dei ministri esplicita ai titolari del potere legislativo le ragioni a sostegno della trasformazione della proposta in legge; funge, inoltre, da strumento di razionalizzazione dell'attività legislativa e favorisce il controllo politico sul Governo nella misura in cui rende noti gli indirizzi politici agevolando l'esame critico da parte dell'opposizione¹³³⁷.

A differenza dell'esposizione dei motivi, i *preámbulos*, indirizzati dall'istituzione parlamentare ai cittadini, possono essere considerati in un sistema di democrazia parlamentare come quello spagnolo strumenti di comunicazione tra i rappresentanti e i rappresentati. La Costituzione non li menziona tra i documenti che devono obbligatoriamente corredare i testi di legge e ai sensi dell'art. 110 comma 5 del Regolamento del Congresso possono essere oggetto di emendamenti, sovente necessari a seguito di intervenuti mutamenti del contenuto della proposta di legge durante il procedimento legislativo (anche per questa ragione, il testo non coincide in tutti i casi con quello dell'esposizione dei motivi)¹³³⁸.

técnica de las normas, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006, p. 26; T. FONT I LLOVET, *Los órganos consultivos y la calidad normativa*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009, pp. 133-149.

¹³³⁴ *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*.

¹³³⁵ Il *Tribunal Constitucional* ha ribadito in numerose occasioni che l'*exposición de motivos* e i *preambulos* non hanno valore normativo (STC 36/1981, (FJ 7.2); 54/1982, (FJ 2); 35/1984; 150/1990, (FJ 2); 212/1996, (FJ 15); 173/1998, (FJ 4); 116/1999; 90/2009; 31/2010) ma da essi discendono prescrizioni giuridiche.

¹³³⁶ E. ANGULO RODRÍGUEZ, *Iniciativa legislativa gubernamental: artículo 88* in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di) *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1983-1989, pp. 241-280; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

¹³³⁷ L. M. DIEZ PICAZO, *Los Preámbulos de las leyes* in AA.VV., *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993.

¹³³⁸ A tal proposito, si sottolinea che l'art. 88 CE menziona l'esposizione dei motivi ma con riferimento ai progetti di legge, non alle leggi in senso stretto. Esigenze di uniformità e coerenza del testo durante la fase di deliberazione in commissione impongono, come previsto dall'art. 114 del Regolamento del Congresso dei Deputati, che gli emendamenti presentati in relazione all'esposizione dei motivi siano discussi in un momento successivo all'esame dell'articolato. M. C. ROVIRA FLORES DE QUINONES, *Valor y función de las exposiciones de motivos en las normas jurídicas*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1972; F. J. EZQUIAGA GANUZAS, *Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista Vasca de*

Alcuni tra gli esponenti più illustri della dottrina che si sono soffermati a riflettere sull'esposizione dei motivi sono giunti sovente a darne una lettura critica. In particolare, hanno posto in discussione la bontà della scelta di collocare l'esposizione dei motivi all'interno del testo di legge in ragione delle incoerenze tra la parte espositiva e dispositiva dell'atto che talvolta si producono e le conseguenti incertezze che si ripercuotono sull'operatore giuridico (qualora, ad esempio, alla modifica della parte dispositiva non segua uno speculare intervento nella parte espositiva) ed hanno suggerito, pertanto, di allocarla in un documento diverso¹³³⁹. Le esposizioni dei motivi vengono considerate da costoro, inoltre, ridondanti nella misura in cui ambirebbero a svolgere una funzione analoga ai principi fondamentali, senza però godere della natura dispositiva; vengono ritenute, altresì, inidonee a fungere da guida interpretativa per gli operatori giuridici (non potendo colmare le eventuali lacune derivanti da aspetti oscuri della legge)¹³⁴⁰.

Allo stato dell'arte, è importante rammentare che l'atto legislativo rappresenta il prodotto di un organo democraticamente eletto dai cittadini e, pertanto, in linea di principio non necessita di giustificazioni; le informazioni fornite dall'esposizione dei motivi alle Camere e dal preambolo ai cittadini, indipendentemente dall'allocazione, devono innanzitutto fornire ai destinatari gli strumenti per maturare autonomamente le proprie convinzioni sul contenuto della proposta di legge o dell'atto legislativo sottoposto alla loro attenzione.

5.4. Le tappe dell'evoluzione della tecnica normativa e della qualità della legislazione.

Dopo aver esaminato brevemente le due disposizioni costituzionali più rilevanti in materia, occorre concentrare l'indagine sulle tappe dell'evoluzione della tecnica e della qualità legislativa finora compiute nell'ordinamento spagnolo.

L'arte di legiferare in modo chiaro ed efficace persegue l'obiettivo della buona redazione delle leggi sotto un duplice profilo: il primo tecnico-formale, che attiene al rigore, alla chiarezza espositiva e alla coerenza del dispositivo con il resto dell'ordinamento (*drafting* formale) e il secondo materiale, che esige che il contenuto sia adeguato, necessario e proporzionato rispetto al raggiungimento degli obiettivi normativi prefissati (*drafting* sostanziale)¹³⁴¹.

In Spagna l'interesse per gli studi sulla tecnica legislativa è aumentato allorché la *Sección de Organización y Métodos de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del*

Administración Pública, n. 20/1988; J. TAJADURA TEJADA, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44/1998, pp. 141-153; ID, *Sobre Los Preámbulos De Las Leyes*, in *Revista jurídica de Navarra*, n. 29/2000, pp. 173-182.

¹³³⁹ F. SANTAOLALLA, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33/1991, pp. 47-64.

¹³⁴⁰ Senza dubbio, ai sensi dell'art. 3, c. 1, del Codice Civile spagnolo, sono annoverabili tra gli elementi interpretativi delle norme. Tuttavia, la loro consultazione non risulta maggiormente utile rispetto a quella di lavori preparatori, discorsi parlamentari, verbali di intervento e di Commissione e antecedenti.

¹³⁴¹ F. SÁINZ MORENO, (voz) *Técnica normativa*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pp. 6485-6489; F. MARCOS, *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 179/2009, p. 336; A. GONZÁLEZ GÓMEZ, *La importancia de la técnica legislativa*, in *Revista Debate*, anno VI, n. 15/2008.

Gobierno ha promosso una razionalizzazione dei modelli per la trasmissione delle disposizioni sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei Ministri¹³⁴².

Il dibattito sulla qualità della regolazione, invece, si è aperto alla fine degli anni ottanta, a seguito dell'ingresso del paese nell'Unione Europea, dell'attribuzione di ampi margini di autonomia alle Comunità autonome e ai governi subnazionali e dell'avvio del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione¹³⁴³.

Nel 1984 fu istituito il *Grupo de Estudios de Técnica Legislativa* (GRETEL), formato da amministratori pubblici e professori universitari di materie giuridiche, i quali hanno svolto un ruolo guida nel campo del miglioramento della qualità della legislazione all'interno del procedimento normativo e dello studio e diffusione di tecniche di *drafting* normativo finalizzate al miglioramento della composizione e della redazione delle leggi¹³⁴⁴.

5.4.1. *Le Directrices de técnica normativa*

Il disegno di razionalizzazione del contesto normativo proseguì nel 1991, quando il Consiglio dei Ministri stabilì che i progetti di legge potessero essere corredati da un *Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos*¹³⁴⁵, documento di accompagnamento dei progetti normativi sottoposti al Consiglio dei Ministri.

La *Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno*, con risoluzione del 15 novembre 1991, adottò le prime *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, con l'intento di assicurare una maggiore qualità tecnica delle leggi e contribuire, in tal modo, all'attuazione del *principio de la seguridad jurídica* mediante la determinazione di criteri sostanziali (*claridad, precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía en las leyes*) da riferire sia al testo normativo sia all'ordinamento giuridico nel suo complesso.

Tra gli organismi internazionali che hanno influenzato il processo di perfezionamento della legislazione spagnola si distingue l'OCSE, che nella Raccomandazione del 1995 del

¹³⁴² S. CODERCH, *Técnica legislativa y teorías de la regulación*, Working Paper Barcelona, n. 208/2004; J. MARCEN, *Normalización y racionalización de los Documentos de las Leyes, Decretos leyes y Decretos* in *Documentación Administrativa* n. 16/1959, pp. 47-53.

¹³⁴³ Gli studi sulle tecniche di *drafting* sono iniziati negli anni novanta. H. BENTHAM, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Virgilio Zapatero, Madrid, 2000.

¹³⁴⁴ GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1986.

¹³⁴⁵ *Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990*. Il questionario, sostituito in seguito dalle *Directrices de técnica normativa*, si presentava come una griglia di valutazione composta da domande suddivise in sezioni ed era finalizzato a facilitare la sintesi e l'organizzazione degli elementi di rilievo da illustrare nella fase di presentazione della proposta di legge al Consiglio dei Ministri. L'efficacia del modello e i termini di utilizzo, tuttavia, non sono facilmente valutabili in considerazione della mancata previsione dell'obbligo di pubblicazione del questionario e dell'assenza di forme di controllo. Il *cuestionario*, contenente un'analisi della fattibilità, poteva essere discrezionalmente compilato in sede di verifica preliminare all'approvazione finale del progetto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri. Per questa ragione ha rappresentato uno strumento di carattere meramente formale: i risultati della valutazione non godevano di un livello di ricettività sufficiente da parte del decisore. M. J. MONTORO CHINER, *La calidad de las normas: ¿desafío al Estado de Derecho?: el test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 48/1985, pp. 507-524.

Consiglio sul miglioramento della qualità delle norme emanate dai governi fornisce il primo standard internazionale sulla qualità delle regolamentazioni¹³⁴⁶ e nella *Regulatory Reform in Spain* del 2000 suggerisce molteplici soluzioni specifiche per migliorare la legislazione spagnola¹³⁴⁷. Occorre attendere il programma nazionale di riforme approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2005 per l'adozione delle prime iniziative per la qualità della regolazione, tra le quali riveste particolare rilievo il miglioramento delle relazioni di accompagnamento delle proposte normative¹³⁴⁸.

La *Subsecretaría del Consejo de Ministros*, considerato l'incremento della produzione legislativa, l'evoluzione degli studi scientifici sulla materia e la persistente necessità di migliorare la qualità della normazione, approvò con risoluzione del 28 luglio 2005 delle nuove *Directrices de técnica normativa*¹³⁴⁹, che estesero l'ambito di applicazione delle regole sulla qualità legislativa a tutti gli atti normativi adottati dal Governo e a tutte le disposizioni e gli atti dell'amministrazione generale dello Stato pubblicati nel bollettino ufficiale. Si noti che le *Directrices de técnica normativa* non hanno carattere normativo – non contengono obblighi, non riconoscono diritti a terzi e non possono essere invocate in giudizio – bensì racchiudono orientamenti e riferimenti tecnici sulla modalità di redazione delle disposizioni normative finalizzati a migliorare la qualità tecnica e linguistica e ottenere un maggior grado di rispetto del principio costituzionale della certezza del diritto¹³⁵⁰. La risoluzione consta di 102 direttive divise in 5 sezioni, tra le quali ricoprono particolare rilievo la prima, che disciplina la «*Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto*» e la quarta, riguardante «*Criterios lingüísticos generales*».

Nella prima sezione le direttive stabiliscono regole tecniche di redazione degli atti legislativi, specificando: la struttura, che consta di titolo, parte espositiva (coincidente con

¹³⁴⁶ La raccomandazione seleziona le prassi migliori per lo sviluppo e l'applicazione delle nuove regolamentazioni seguite nei Paesi OCSE e include una *checklist* di 10 punti di riferimento per le decisioni relative alla regolamentazione, che ha rappresentato una guida concreta per la sua attuazione.

¹³⁴⁷ OECD, *Reviews of Regulatory Reform: Spain*, OECD Publishing, Paris, 2000. Tra le proposte più importanti si distinguono: la creazione di strutture con funzioni di controllo indipendenti rispetto al Ministero proponente la misura; la formalizzazione di programmi di formazione dei valutatori; una maggiore responsabilizzazione dei Ministeri nel processo decisionale attraverso l'istituzione di una Commissione di semplificazione interministeriale; la riduzione del grado di discrezionalità delle scelte dei valutatori; l'introduzione di meccanismi che consentano al Consiglio di Stato e alla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* di effettuare i controlli di qualità della regolazione in tutte le fasi del processo di regolazione.

¹³⁴⁸ MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA - SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, CONVERGENCIA Y EMPLEO, *Programa nacional de reformas de España*, Madrid, 2005.

¹³⁴⁹ *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa* reperibile su www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-13020. La direttiva stabilisce che la redazione dei testi seguirà le norme grammaticali e ortografiche della *Real Academia Española* e il suo dizionario. Riguardo il *Proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa* si veda il *Dictamen 621/2004* della *Comisión Permanente del Consejo de Estado* reperibile su www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2004-621. P. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, *Nociones de técnica Legislativa para uso Parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 13/2005.

¹³⁵⁰ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Las Directrices de Técnica Normativa*, in *Revista de Administración Pública*, n. 170/2006, p. 42. Lo studioso rileva che nonostante non possa essere negata la portata innovatrice, talvolta le direttive si sono limitate a recepire le prassi esistenti anche se non corrette.

la *exposición de motivos* negli *anteproyectos de ley*) e parte dispositiva, suddivisa in articolato e parte finale; i criteri di redazione delle disposizioni (dal generale al particolare, dall'astratto al concreto, dall'ordinario all'eccezionale, dal sostanziale al processuale); l'omogeneità del contenuto delle disposizioni; il divieto di riproduzione di precetti legali nelle norme regolamentari che non risultino necessari o che inducano in confusione.

I *criterios lingüísticos generales*, frutto di un accordo tra il Governo e la *Real Academia Española*¹³⁵¹, stabiliscono che i termini utilizzati negli atti normativi e amministrativi devono essere quanto più possibile chiari e precisi e *de nivel culto pero accesible*, tenendo sempre a mente che il destinatario delle norme giuridiche è il cittadino. Le direttive invitano, quindi, all'impiego di un lessico comune e, qualora fosse necessario fare ricorso a termini tecnici, a corredarli di descrizioni esplicative. La normativa linguistica prescrive, inoltre, di evitare l'uso di termini in lingue straniere (se è presente un equivalente in castigliano), di parole e costruzioni linguistiche non usuali e la *españolización* di termini stranieri che in castigliano abbiano un altro significato.

La dottrina, a questo proposito, ha auspicato non soltanto che la prassi normativa sia rispettosa del contenuto positivo di queste direttive, ma si ispiri altresì ai principi di brevità, sinteticità e chiarezza¹³⁵².

5.4.2. I principi di buona regolazione

Negli ultimi decenni, il Governo spagnolo ha dimostrato un interesse progressivamente maggiore per il settore della valutazione delle politiche pubbliche, della legislazione e della tecnica legislativa, in considerazione del fatto che tali strumenti consentono di verificare il grado di idoneità delle norme di soddisfare le necessità pubbliche.

La *Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado* e la *Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno*, che hanno avviato un processo di riforma del settore della regolazione perseguendo il comune obiettivo del miglioramento degli aspetti quantitativi e qualitativi della tecnica legislativa, hanno dettato per la prima volta una disciplina sistematica e completa in materia di tipologie e livelli di

¹³⁵¹ Secondo quanto prescritto dalla direttiva n. 102, la redazione dei testi sarà effettuata in conformità alle norme grammaticali e ortografiche della *Real Academia Española* e al suo dizionario ed i dubbi saranno risolti secondo quanto previsto dal *Diccionario panhispánico de dudas*. P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa*, in *Revista de las cortes generales*, n. 80/2010, pp. 59-105; F. J. DÍAZ REVORIO, *El lenguaje en las normas jurídicas. Los Parlamentos y la RAE*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 22/2014, pp. 73-112.

¹³⁵² F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Las directrices de técnica normativa*, cit.. Dall'analisi delle direttive di tecnica normativa emerge un'attenzione particolare del Governo, quindi, per gli aspetti della qualità e della coerenza del linguaggio giuridico utilizzato. Tuttavia, alcuni esponenti della dottrina spagnola hanno espresso perplessità in merito alla capacità della raccomandazione di coerenza di rappresentare uno strumento idoneo a perseguire gli obiettivi di efficacia e effettività delle norme in ogni circostanza e per questa ragione hanno suggerito di specificare a quali condizioni ritenere non opportuno osservare tali canoni, ribadendo l'importanza del rispetto dei principi di chiarezza, precisione, non ambiguità semantica e sintattica, semplicità e neutralità rispetto al genere al fine di ottenere una comunicazione efficace. Si fa riferimento alle ipotesi in cui, ad esempio, si privilegi il raggiungimento di un accordo politico, sebbene il risultato sia un testo normativo non del tutto chiaro. F. CENTENERA SÁNCHEZ-SECO, *Recursos para formar en redacción de textos legales*, in *Revista de Llingua i Dret*, n. 65/2016, pp. 136-148; ID. *La consistencia en el lenguaje de las normas: hacia una propuesta consistente*, in *Revista Ius et Praxis*, anno 18, n. 2/2012, pp. 219-240.

valutazione degli atti normativi indicando, altresì, i documenti che devono accompagnare ciascuna proposta.

L'art. 22 della *Ley 50/1997*, che regola l'esercizio dell'iniziativa legislativa e della potestà regolamentare del governo, rinvia alla disciplina contenuta nel titolo VI della *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* che illustra, all'art. 129, i principi di buona legislazione a cui gli operatori devono conformarsi.

La normativa stabilisce che l'iniziativa normativa in conformità ai principi di necessità e efficacia deve essere giustificata da ragioni di interesse generale, identificare chiaramente gli scopi perseguiti e rappresentare lo strumento più adeguato a garantire il loro raggiungimento; in virtù del principio di proporzionalità deve contenere la disciplina imprescindibile per soddisfare le necessità prefissate, dopo aver verificato che non esistano altre misure meno restrittive di diritti o impositive di minori adempimenti in capo ai destinatari; in ossequio al principio di certezza del diritto, deve essere esercitata in maniera coerente con l'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea al fine di fornire un quadro normativo stabile, prevedibile, integrato, chiaro, certo, di agevole conoscenza e comprensione e di facile attuazione; in conformità al principio di trasparenza le amministrazioni pubbliche devono agevolare e rendere semplice l'accesso ad essa; in ossequio al principio di efficienza, deve evitare oneri amministrativi inutili e razionalizzare l'impiego delle risorse pubbliche; infine, in osservanza al principio di sostenibilità finanziaria, se disciplina spese o entrate pubbliche, sarà necessario valutare il suo impatto economico¹³⁵³.

5.5. I soggetti responsabili della qualità normativa delle proposte di legge del governo

Il quadro normativo delineato in materia di tecnica normativa e qualità legislativa consegna ai promotori dell'iniziativa importanti strumenti per la buona redazione delle leggi. Occorre tenere presente, innanzitutto, che la qualità della legge dipende in larga misura dal procedimento seguito per la sua redazione e dai soggetti incaricati di elaborare i progetti che si presentano alle Camere¹³⁵⁴; come precedentemente illustrato (nel dettaglio si veda *supra*, § 3.), nell'ordinamento spagnolo il governo svolge un ruolo centrale nel procedimento legislativo e, conseguentemente, anche nel sistema di controllo dell'elaborazione normativa¹³⁵⁵.

¹³⁵³ La Costituzione, all'art. 31, stabilisce che la programmazione ed esecuzione della spesa pubblica è effettuata in conformità ai criteri di efficienza ed economicità. F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 29/2017, pp. 19-74.

¹³⁵⁴ M. MARTÍN-CASALS – C. VIVER I PI-SUNYER, *¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los Proyectos de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 21/1990, pp. 7-34.

¹³⁵⁵ L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003; CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume secondo, L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, 6. Spagna, XVII Legislatura, Roma, 2017; M. I. ALVAREZ VELEZ, *La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex-ante*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017, pp. 39-62.

Il Direttore generale del Ministero proponente, in virtù del principio ministeriale o dipartimentale, ha il compito di elaborare il progetto di legge¹³⁵⁶, corredato di tutte le informazioni necessarie affinché le Camere possano pronunciarsi consapevolmente sulla materia da regolamentare¹³⁵⁷.

Nel procedimento di formulazione delle proposte di legge si distinguono diversi soggetti che vigilano sul rispetto dei canoni della tecnica e della qualità della legislazione.

Spetta all'ufficio tecnico del Segretariato generale del Ministero proponente, innanzitutto, valutare la misura predisposta dal Direttore generale del Ministero e alla *Comisión General de Secretarios de Estados y Subsecretarios* riesaminare, selezionare e trasmettere le decisioni approvate dal Consiglio dei Ministri. All'interno dei Ministeri sono stati istituiti, altresì, organi deputati specificatamente alla valutazione dell'impatto delle proposte di legge¹³⁵⁸.

Il *Secretariado del Gobierno*, organo di supporto del Consiglio dei Ministri, delle *Comisiones Delegadas del Gobierno* e della *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* è deputato ai sensi dell'art. 9 comma 1 della *Ley 50/1997*, come modificata dalla *Ley 40/2015*, a verificare l'attuazione dei principi di buona regolazione applicabili alle iniziative normative e a contribuire al miglioramento della qualità tecnica delle disposizioni approvate dal Governo (lett. e), oltre a vegliare sulla corretta e fedele pubblicazione delle leggi nel Bollettino Ufficiale dello Stato (lett. f).

Il *Consejo Económico y Social*, costituzionalmente previsto dall'art. 131 CE, può essere consultato dal Governo in merito all'attività normativa in ambito socio-economico e lavoristico.

¹³⁵⁶ Si rammenti che l'espressione «*proyectos de ley*» indica le proposte di legge avanzate dal Governo, mentre «*proposiciones de ley*» fa riferimento alle iniziative legislative degli altri soggetti titolari ai sensi degli articoli 87, c. 2-3, e 89 CE.

¹³⁵⁷ L'art. 109 CE sancisce il «diritto di informazione delle Camere» durante lo svolgimento della funzione legislativa. Occorre tenere presente, tuttavia, l'opinione di alcuni studiosi che rammentano che l'eccesso di documentazione «*puede llegar a producir un efecto contrario al que se persigue, esto es, la desinformación de los parlamentarios y la disminución del poder de control del poder legislativo*». P. GARCÍA-ESCUERO MÁRQUEZ, *Manual de técnica legislativa*, Cizur Menor, Madrid, 2011, p. 58. L'*exposición de motivos*, secondo quanto disposto dal terzo comma dell'art. 87 CE e dall'art. 2 della *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, (modificada por la LO 4/2006, de 26 de mayo y por la LO 3/2015, de 30 de marzo) reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*, deve precedere anche le proposte di legge di iniziativa popolare, unitamente ad una relazione dei membri che compongono il Comitato promotore dell'iniziativa. A seguito della presentazione il Congresso dei Deputati sottopone la proposta ad un vaglio di ammissibilità, in cui si verifica anche l'omogeneità del contenuto della proposta (art. 5, c. 2, lett. c) LO 3/1984). A proposito di questo requisito di tecnica legislativa, la Corte Costituzionale ha precisato che nelle proposte di legge diverse da quelle di iniziativa popolare l'omogeneità di un testo non costituisce un ostacolo all'elaborazione di discipline multisettoriali (STC 136/2011).

¹³⁵⁸ Si fa riferimento alla *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos* istituita dall'art. 2 del *Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre* presso il Ministero dell'Economia, deputata a valutare l'impatto economico e finanziario delle misure rilevanti sul piano di politica economica in conformità a quanto disposto dall'art. 6, c. 4, della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* e alla *Comisión General de Codificación* in seno al Ministero della Giustizia, organo con funzioni consultive e di impulso nella fase di elaborazione delle iniziative legislative del Governo disciplinato dal *Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación*. Z. STANCATI, *La valutazione delle regole in Spagna: gli ultimi saranno i primi?* in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University press, Firenze, 2007.

L'*Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*¹³⁵⁹, organo dell'Amministrazione generale dello Stato dipendente dal Sottosegretariato alla Presidenza, svolge molteplici attività di controllo a garanzia del coordinamento e della qualità dell'attività normativa del Governo in conformità a quanto disposto dall'art. 26 comma 9 della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*. Su richiesta del Ministero promotore dell'iniziativa legislativa, che trasmette il testo dell'*anteproyecto de ley* corredato della memoria di analisi di impatto normativo (su cui *infra*, § 6.1.) e di ogni altra documentazione considerata necessaria, l'Ufficio di coordinamento e qualità normativa redige entro quindici giorni¹³⁶⁰ un *informe* avente ad oggetto la verifica della qualità tecnica della proposta normativa (con particolare riferimento al corretto uso della lingua¹³⁶¹, al rispetto delle *Directrices de técnica normativa* e all'adeguatezza del rango normativo prescelto) e della sua congruità con l'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea nel suo complesso e con eventuali altre proposte in corso di elaborazione presso altri Ministeri, programmate nel *Plan Anual Normativo* (nel quale ai sensi dell'art. 25 della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, il Governo illustra le iniziative legislative e regolamentari che presenterà l'anno successivo¹³⁶²) o in procinto di trasmissione al Parlamento. Nell'*informe* l'*Oficina*, inoltre: esprime una posizione in merito all'opportunità di contemplare nella proposta di legge la menzione espressa delle disposizioni derogate o di accorpare disposizioni dello stesso ambito già in vigore; riporta gli esiti del controllo del contenuto della memoria di analisi di impatto normativo e della verifica del rispetto da parte dell'*anteproyecto de ley* della disciplina e dei principi stabiliti dal Titolo V della stessa *Ley 50/1997*, della conformità del contenuto della sua parte espositiva e dispositiva alla luce dei principi e delle regole stabilite dal titolo VI della *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* e nel titolo V della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, della congruità con i progetti di riduzione degli oneri amministrativi e di buona regolazione approvati dall'Amministrazione generale dello Stato e con le raccomandazioni in materia delle istituzioni dell'OCSE e dell'Unione Europea.

L'Ufficio di coordinamento e qualità normativa segnala nell'*Informe*, inoltre, l'eventuale necessità di apporre limiti alla proposta di legge in considerazione del contenuto di norme del diritto dell'Unione trasposte nel diritto interno e elabora, se ritenute opportune, raccomandazioni, considerazioni e osservazioni. Nonostante non abbia carattere vincolante, l'*informe* dovrà essere allegato dal Ministero proponente alla proposta legislativa sottoposta al Consiglio dei Ministri per l'approvazione e, nell'ipotesi in cui le raccomandazioni, considerazioni e osservazioni non siano state osservate, dovranno essere specificate le

¹³⁵⁹ Si veda, a tal proposito, il *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*.

¹³⁶⁰ Si noti che, ai sensi dell'art. 7, c. 3, CE del *Real Decreto 1081/2017* la mancata emissione dell'*informe* entro il termine non costituisce un ostacolo al prosieguo del procedimento e nel caso in cui pervenga tardivamente, può essere allegato anche in un momento successivo allo spirare dei quindici giorni.

¹³⁶¹ J. A. MARTÍNEZ CORRAL, *Los errores en la redacción y la publicación de las leyes: formas de corregirlos y su incidencia sobre la entrada en vigor de aquellas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009, pp. 31-75.

¹³⁶² Si veda, a tal proposito, il *Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*.

ragioni nella memoria di analisi di impatto normativo.

5.6. *L'analisi di impatto della regolazione*

Nell'ordinamento spagnolo in una prima fase è stato dedicato maggiore spazio al sistema di valutazione della qualità della legge *ex ante* e solo negli ultimi anni, invece, sono stati predisposti strumenti per lo svolgimento della valutazione *ex post*.

Il sistema di valutazione *ex ante* dell'ordinamento spagnolo si colloca nella fase dell'iniziativa legislativa del governo (in particolare, durante l'elaborazione del disegno di legge)¹³⁶³ e consta di un procedimento di analisi di fattibilità delle leggi che prende in considerazione gli aspetti tecnico-normativi, finanziari e di *drafting* normativo, che racchiude l'insieme delle tecniche volte al miglioramento della struttura formale dei testi normativi.

Durante la valutazione *ex ante* si articola, pertanto, l'analisi della qualità formale e materiale dei progetti di legge del governo al fine di prevedere, con l'ausilio di una serie di documenti e rapporti, l'impatto delle norme in termini di effetti positivi o negativi derivanti dall'approvazione e di costi conseguenti dall'esecuzione; permette, inoltre, di fissare i termini in base ai quali effettuare la valutazione *ex post*.

Inizialmente l'esperienza spagnola di valutazione della legge non presentava caratteri particolarmente innovativi per quanto riguarda l'applicazione delle metodiche di analisi di impatto della regolazione (AIR)¹³⁶⁴. Queste ultime furono introdotte per la prima volta dalla *ley 50/1997*, che stabilì che i progetti di legge dovessero essere corredati da documenti giustificativi dell'impatto dell'intervento normativo.

Un ulteriore passo in avanti fu compiuto a seguito alle raccomandazioni contenute nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea* del 16 marzo 2005, che ha spinto gli Stati membri a dotarsi di sistemi nazionali di valutazione di impatto che permettessero di determinare gli effetti economici, sociali e ambientali della legislazione.

L'ordinamento spagnolo ha risposto alla richiesta di politiche pubbliche trasparenti, efficaci e di qualità mediante l'istituzione dell'AEVAL (*Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios*)¹³⁶⁵, nel quadro dell'adozione di iniziative riformatrici della pubblica amministrazione che si ispirano al nuovo modello di

¹³⁶³ L'iter parlamentare del procedimento di formazione della legge, tenuto conto della funzione giuridico-politica svolta dalle Camere, si presta meno alla trattazione delle questioni di carattere tecnico.

¹³⁶⁴ A. SANSÒ – SENATO DELLA REPUBBLICA, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna*, Esperienze n. 10, novembre 2016; C. BELELLA, *L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Spagna e della Francia*, «I paper dell'Osservatorio», Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2013, P 5/2013.

¹³⁶⁵ L'istituzione dell'agenzia è prevista dalla *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos*, in conformità della quale è stato emanato il *Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la AEVAL*. J. M. LABEAGA – C. MUÑOZ, *La Evaluación de Políticas Públicas en España: Aprendizaje y Práctica Institucional*, in *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* n. 1/2013, pp. 31-53.

gestione dei servizi pubblici e si orientano al perseguimento di interessi generali quali la stabilità finanziaria e l'incentivo alla produttività e alla competitività dell'economia.

L'AEVAL è un'agenzia statale dotata di autonomia funzionale e di gestione deputata alla promozione della cultura della valutazione mediante la realizzazione di analisi di impatto delle politiche e dei programmi pubblici la cui gestione spetta all'Amministrazione generale dello Stato e, sulla base di accordi, alle Comunità Autonome, l'elaborazione di metodologie e indicatori per la valutazione e la gestione della qualità e lo svolgimento di attività di accreditamento e certificazione finalizzate al miglioramento dei servizi pubblici e alla riduzione gli oneri amministrativi¹³⁶⁶.

L'invito al miglioramento della regolamentazione di provenienza sovranazionale fu accolto, inoltre, mediante l'approvazione del *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*, che a distanza di più di un decennio diede attuazione a quanto disposto dalla Legge n. 50/1997 in materia di analisi di impatto della regolazione e attraverso l'elaborazione da parte del Consiglio dei Ministri della *Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo* del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2009¹³⁶⁷.

In particolare, il *Real Decreto 1083/2009*, ora sostituito dal *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo* ha richiesto per la prima volta agli operatori di allegare agli atti legislativi un unico documento¹³⁶⁸, la *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, della quale specifica dettagliatamente il contenuto obbligatorio. Il *Real Decreto 1083/2009* e la *Guía metodológica* hanno consentito l'affermazione della cultura amministrativa dell'analisi e della valutazione di impatto *ex ante*, nel novero della quale la memoria di analisi di impatto normativo costituisce uno degli strumenti chiave per ottenere una legislazione che permetta di incentivare le attività economiche, lo sviluppo e la competitività economica del paese, semplificare i procedimenti e ridurre gli oneri amministrativi¹³⁶⁹.

La necessità di modificare la disciplina del *Real Decreto 1083/2009* emerge anche a seguito della pubblicazione, nel 2010, del rapporto OCSE *Better Regulation in Europe - SPAIN*¹³⁷⁰, che insiste sull'importanza di effettuare la valutazione di impatto della legislazione nelle tappe iniziali del processo di elaborazione delle politiche pubbliche e della formulazione delle proposte normative, raccomandando agli Stati di identificare gli obiettivi che la normativa si propone di raggiungere, verificare se è necessaria e determinare

¹³⁶⁶ A. M. RUÍZ MARTÍNEZ, *Una de las asignaturas pendientes en las administraciones públicas es la generación de información accesible para la evaluación de políticas, servicios u organizaciones públicas*, in *boletín* n. 78/2016.

¹³⁶⁷ La guida metodologica costituisce uno strumento da utilizzare in modo flessibile e proporzionato; illustra alcune delle fattispecie che gli operatori possono incontrare nella preparazione dell'AIR.

¹³⁶⁸ La legge n. 50/1997 prevedeva, invece, tre distinti documenti che dovevano comporre il «dossier regolatorio».

¹³⁶⁹ A questo proposito, si veda l'*Acuerdo para el desarrollo del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora de la Regulación*, approvato dal Consiglio dei ministri il 20 giugno 2008.

¹³⁷⁰ In particolare, dal rapporto emerge che la Spagna da un lato non aveva posto in essere una revisione sistematica del quadro normativo, alimentando in tal guisa il rischio dell'inflazione normativa, e dall'altro che l'analisi dell'impatto della regolamentazione e la quantificazione degli oneri amministrativi non erano stati realmente implementati nel ciclo della legislazione. OCSE, *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010 reperibile su www.oecd.org. Si veda, inoltre, la Comunicazione *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM/2010/0543 def.).

la modalità in cui può essere maggiormente efficace ed efficiente. Al rapporto si aggiunge, nel 2012, la Raccomandazione dell'OCSE sulla politica e la *governance* della regolazione, che pone ancora una volta l'accento sull'importanza di una normazione di qualità al fine di garantire a imprese e cittadini un maggiore risparmio fiscale e un'azione politico-legislativa maggiormente efficace¹³⁷¹.

A seguito della conclusione dell'*Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012*, inoltre, è stata istituita la *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), a cui è stato affidato il compito di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attività pubblica diminuendo i costi a parità di qualità dei servizi forniti.

Le attività svolte dalla CORA nell'ambito della semplificazione del quadro normativo sono state valutate positivamente nel rapporto OCSE del 2014¹³⁷², richiesto dalle autorità spagnole al fine di verificare lo stato di avanzamento del paese nel settore.

Nel 2015, inoltre, il processo di miglioramento della legislazione in atto fu incentivato dall'adozione da parte della Commissione Europea dell'Agenda «Legiferare meglio: aumentare la trasparenza e il controllo per migliorare il processo legislativo dell'UE» e dall'istituzione da parte della stessa Commissione del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT).

Questi fattori, tra gli altri, hanno condotto all'approvazione della *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* e della *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, che apporta ulteriori modifiche alla *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* rendendo necessario, conseguentemente, l'elaborazione del nuovo *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, che specifica maggiormente la struttura ed il contenuto delle memorie di analisi di impatto normativo e conferisce mandato per apportare le opportune modifiche alla *Guía Metodológica*.

5.6.1. La Memoria di analisi di impatto normativo

La memoria di analisi di impatto normativo, che deve accompagnare ogni *anteproyecto de ley*, illustra le ragioni giustificative della proposta normativa e gli effetti che ne discendono¹³⁷³. Il *Real Decreto 931/2017* stabilisce con precisione, all'art. 2, quale debba essere la struttura della memoria, che deve contenere paragrafi specifici dal contenuto prefissato. Nel primo paragrafo si illustra l'opportunità della proposta, mediante

¹³⁷¹ Il testo è reperibile su www.oecd.org.

¹³⁷² OCSE, *Public Governance Reviews, Spain: from administrative reform to continuous improvement*, OECD Publishing, Paris, 2014. In quest'ultimo rapporto l'OCSE, evidenziando i passi avanti già compiuti, rivolge alla Spagna raccomandazioni specifiche sull'attuazione delle misure elaborate dalla CORA ed insiste ancora una volta sull'opportunità di includere la valutazione di impatto nella fase iniziale dell'elaborazione delle politiche pubbliche e della formulazione delle proposte normative, ponendo l'accento sull'importanza della determinazione degli obiettivi della politica pubblica, della valutazione sulla necessità della disciplina e sull'efficienza ed efficacia della modalità di attuazione adottata per il raggiungimento dei fini prefissati alla luce dell'analisi costi-benefici.

¹³⁷³ Il procedimento di elaborazione delle norme di legge è disciplinato all'art. 26 della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* a seguito delle modifiche apportate dalla *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

l'identificazione chiara degli obiettivi perseguiti, la motivazione della sua adeguatezza rispetto ai principi di buona regolazione di cui all'art. 129 della *Ley 39/2015* e della sua necessità, dando conto dell'esito dell'esame dell'ipotesi di non approvazione di alcuna disciplina in merito o dell'adozione di altre differenti e dell'eventuale spiegazione della mancata previsione della proposta nel *Plan Anual Normativo*. Il secondo paragrafo ospita l'analisi giuridica, in cui vengono esposte le principali novità introdotte dalla proposta tenuto conto del quadro giuridico nazionale e dell'Unione Europea e la lista delle disposizioni che verrebbero derogate a seguito dell'entrata in vigore della proposta. Il terzo paragrafo contiene l'analisi dell'adeguatezza della proposta rispetto all'assetto delle competenze esistenti e l'indicazione della sua base giuridica. Il quarto paragrafo riguarda l'analisi di impatto economico¹³⁷⁴ e finanziario: sotto il primo profilo, l'analisi è effettuata avendo riguardo alle conseguenze che deriverebbero dall'applicazione della proposta nei diversi settori coinvolti, con particolare riferimento agli effetti sulla competenza, sull'unità del mercato¹³⁷⁵, sulla competitività, sulle piccole e medie imprese (mediante il test *Pyme*) e alle ripercussioni sulla legislazione vigente in materia¹³⁷⁶; per quanto attiene al secondo profilo, l'analisi identifica gli effetti della proposta sul fronte delle spese e delle entrate pubbliche. Il quinto paragrafo della memoria determina gli oneri amministrativi che discendono dalla proposta, quantifica il costo degli adempimenti per l'amministrazione e per i destinatari, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese. Il sesto paragrafo illustra l'impatto sull'infanzia, sull'adolescenza, sulla famiglia e per ragioni di genere, analizzando e valutando i risultati che deriverebbero dall'approvazione sui fronti dell'eliminazione delle disuguaglianze e del contributo al conseguimento degli obiettivi di pari opportunità tra uomini e donne alla luce degli indicatori fissati nella Guida Metodologica. Il *Real Decreto* specifica, inoltre, che gli organi proponenti possono effettuare nella *Memoria del Análisis de Impacto Normativo* anche ogni altra analisi di valutazione di impatto ritenuta rilevante, con particolare attenzione a quello di natura sociale, ambientale, in materia di pari opportunità, di non discriminazione e accesso delle persone con disabilità. Infine, nell'ipotesi in cui sia richiesto da una norma specifica o di settore, il *Real Decreto* stabilisce che la memoria di analisi di impatto dovrà contenere anche un'analisi costi-benefici diretti e indiretti della proposta da cui emerga che i vantaggi sperati siano superiori ai costi e, pertanto, ne giustificano l'approvazione.

L'articolo 3 del *Real Decreto 931/2017* prevede, inoltre, che allorquando l'organo proponente ritenga che dalla proposta normativa non derivi un impatto apprezzabile o significativo negli ambiti esaminati possa redigere, dopo aver illustrato i motivi, una memoria abbreviata che includa almeno i paragrafi relativi all'opportunità della norma, all'identificazione della base giuridica, all'impatto finanziario e di genere e contenga la lista delle disposizioni derogate.

¹³⁷⁴ Tale obbligo era già contenuto nell'*Orden de Presidencia del Gobierno de 9 de febrero de 1980, de Normas para elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de Leyes y disposiciones administrativas* (BOE n. 35, de 9 de febrero de 1980). P. MERCADO PACHECO, *Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47/2013.

¹³⁷⁵ Si veda, a tal proposito, la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*.

¹³⁷⁶ Il *Tribunal Supremo*, confermando l'importanza del rispetto della qualità delle memorie di impatto, ha rinvenuto un difetto procedimentale di carattere essenziale nella memoria economica e, conseguentemente, ha dichiarato nulle le disposizioni carenti di sufficiente giustificazione (STS 2569/2016).

6.2. La valutazione *ex post* come strumento a tutela del circuito economico e del sistema democratico

Nell'ordinamento spagnolo la valutazione *ex post* è stata introdotta nel novero degli strumenti di miglioramento della produttività e dell'innovazione e, in termini più generali, dello sviluppo economico del paese, in considerazione da un lato dello stretto legame che intercorre tra contenuto e qualità normativa e il rendimento economico delle leggi e dall'altro della necessità di dotare il sistema nazionale della competitività e flessibilità richiesta dal diritto dell'Unione Europea¹³⁷⁷.

Tale sistema di valutazione, in particolare, consente di verificare periodicamente, attraverso tecniche di analisi di impatto normativo, il grado di attuazione delle norme vigenti in termini di raggiungimento degli obiettivi perseguiti e di corretta valutazione e giustificazione dei costi e degli oneri preventivati¹³⁷⁸.

L'incorporazione della valutazione *ex post* nel sistema giuridico spagnolo ha avuto luogo soltanto a seguito dell'entrata in vigore della *Ley 39/2015* e della *Ley 40/2015*.

La *Ley 39/2015* chiarisce nel preambolo che lo scopo principale dell'introduzione dell'obbligo di analisi periodica di impatto, *ex ante* e *ex post*, è il raggiungimento di una piena attuazione del principio di certezza del diritto, di una maggiore prevedibilità dell'ordinamento e del rispetto dei principi di buona regolazione¹³⁷⁹. L'art. 130 della legge 39/2015 fa sorgere a tal fine in capo alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di redigere un *informe* che racchiuda la valutazione periodica della normativa vigente alla luce dei principi di buona regolazione e la verifica della misura in cui ha consentito di conseguire gli obiettivi previsti e del grado di correttezza della quantificazione dei costi e degli oneri; stabilisce, inoltre, che incombe su di esse l'onere di cooperare tra loro al fine di promuovere la realizzazione dell'analisi economica durante il procedimento di elaborazione delle norme e di evitare l'introduzione di restrizioni ingiustificate o sproporzionate all'attività economica. La *Ley 40/2015*, invece, modifica alcune disposizioni della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, tra cui l'articolo 25, comma 2, che stabilisce che occorre specificare nel *Plan Anual Normativo* quali normative devono essere sottoposte ad un'analisi sui risultati dell'applicazione avendo riguardo anche in questo caso al costo e agli oneri amministrativi

¹³⁷⁷ Nell'ordinamento spagnolo un precedente della valutazione *ex post* si ravvisa nella prima disposizione addizionale del Codice civile, in conformità alla quale: «*El presidente del Tribunal Supremo y los de las Audiencias territoriales elevarán al Ministerio de Gracia y Justicia, al fin de cada año, una Memoria, en la que, refiriéndose a los negocios de que hayan conocido durante el mismo las Salas de lo civil, señalen las deficiencias y dudas que hayan encontrado al aplicar este Código. En ella harán constar detalladamente las cuestiones y puntos de derecho controvertidos y los artículos u omisiones del Código que han dado ocasión a las dudas del Tribunal*».

¹³⁷⁸ Si parla, a tal proposito, dell'introduzione della razionalità teleologica nel procedimento legislativo. A. M. JUAN LOZANO, *La racionalidad de las leyes: una aproximación a los presupuestos de calidad de las normas y paradigmas para el desarrollo de investigaciones centradas en la creación del Derecho*, in L. PIÑA GARRIDO, (Coord.), *La calidad jurídica de la producción normativa en España*, Instituto de Estudios Fiscales, doc. n. 30/2009, p. 254.

¹³⁷⁹ Per degli esempi di valutazione *ex post* precedenti si vedano la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible* e la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* (nella quale era apposta una clausola specifica relativa alla valutazione *ex post* degli effetti della legge affidata alla *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*).

che richiedono all'amministrazione o ai destinatari. L'art. 28 della *Ley 50/1997* come modificata dalla legge 40/2015, inoltre, incarica il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero della Presidenza, dell'onere di approvazione entro il 30 aprile di ciascun anno dell'*Informe anual de evaluación*. Quest'ultimo contiene la determinazione del grado di attuazione del Piano annuale dell'anno precedente, individua le iniziative adottate non inizialmente previste e quelle contenute in piani pluriennali che hanno prodotto effetti almeno in parte nell'anno oggetto di valutazione. L'*informe* illustra, inoltre, i risultati dell'analisi dell'attuazione delle normative valutate nell'esercizio precedente nei termini e nei tempi previsti dalla *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*¹³⁸⁰, avuto riguardo ai criteri di efficacia, efficienza e sostenibilità e può contenere, altresì, raccomandazioni specifiche di modifica o di deroga delle normative valutate. Nell'ipotesi in cui la disciplina rientra tra quelle suscettibili di valutazione identificate nel *Plan Anual Normativo*, saranno determinati con chiarezza gli obiettivi e gli scopi della norma, i termini e i tempi in cui devono essere esaminati i risultati della sua attuazione, i criteri di valutazione da utilizzare e l'indicazione dell'ente deputato a svolgerla¹³⁸¹. Infine, in conformità a quanto disposto all'art. 26, comma 9, della stessa legge a seguito della riforma del 2015, viene aggiunto tra i compiti dell'Ufficio di coordinamento e qualità l'onere di precisare nell'*Informe* sulla qualità tecnica della proposta normativa anche se si ritiene opportuna la valutazione *ex post* dell'attuazione della disciplina oggetto di esame¹³⁸². Il sistema di valutazione *ex post*, così configurato, rappresenta uno dei più importanti passi avanti compiuti nell'ordinamento spagnolo in questo ambito; oltre a perseguire il miglioramento del sistema economico, ambisce a rappresentare uno strumento di democrazia nella misura in cui permette ai destinatari delle norme di allocare più facilmente la responsabilità delle iniziative legislative in capo ai rispettivi promotori¹³⁸³ e di valutare l'adeguatezza del contenuto in modo oggettivo, contribuendo in tal guisa a combattere l'alto livello di disaffezione sociale di costoro nei confronti del sistema rappresentativo¹³⁸⁴.

6. GLI APPORTI ESTERNI AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO TRA VALUTAZIONE E RAPPRESENTANZA DI INTERESSI

di Giulia Signori

¹³⁸⁰ Come stabilito dall'art. 2 del *Real Decreto 931/2017*, la memoria di analisi di impatto normativo dovrà comprendere un paragrafo relativo alla forma in cui deve essere effettuata la valutazione *ex post*.

¹³⁸¹ In conformità all'articolo 3, c. 2, del *Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*.

¹³⁸² Alcune proposte di miglioramento del sistema sono avanzate da P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36/2015.

¹³⁸³ F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017, pp. 139-177.

¹³⁸⁴ K. VAN AEKEN, *From vision to reality: Ex post evaluation of legislation*, in *Legisprudence*, vol. 5, n. 1/2011.

6.1. Gli spazi di intervento e partecipazione nelle varie fasi del procedimento legislativo

L'ampliamento del novero dei soggetti formalmente abilitati o di fatto chiamati a partecipare al processo di formazione della legge è un fenomeno che caratterizza in maniera generalizzata tutte le esperienze costituzionali democratiche del secondo dopoguerra.

Sebbene, nella maggior parte dei sistemi costituzionali contemporanei, l'attribuzione della funzione legislativa ricada esclusivamente sulle Camere e formalmente l'atto legislativo rimanga solo ad esse imputabile, si verifica con grande frequenza che il contenuto di tale atto sia già stato in gran parte definito nelle fasi preliminari del procedimento, tanto che l'intervento degli organi parlamentari arriva a compiere funzioni quasi *sanzionatore* piuttosto che di esercizio di un potere normativo autonomo¹³⁸⁵. La sovranità della legge e del Parlamento attraversa una fase di crisi che si manifesta attraverso generalizzati processi di delegificazione, nonché di concentrazione – anche in sede di procedimento legislativo ordinario – del potere decisionale nelle mani dell'organo esecutivo. Inoltre, l'indebolimento dei sistemi di rappresentanza tradizionale, fondati sul ruolo di mediazione e composizione degli interessi individuali svolto dai partiti, è in parte responsabile di un mutamento della percezione sociale della legittimità delle istituzioni politiche. Mentre, in passato, esse – e specialmente il Parlamento – fondavano la loro legittimazione sulla capacità di includere i vari gruppi sociali nella vita politica attraverso i meccanismi di rappresentanza e voto, ad oggi si trovano a dover ripensare i presupposti di legittimità del loro operato; la loro legittimazione, in altre parole, si misura in termini di capacità di includere gli individui e i gruppi sociali nel processo decisionale e di giustificare gli esiti di tali processi in maniera convincente¹³⁸⁶.

Tutti questi fattori, e le connessioni esistenti tra di essi (crisi della legge, strettamente connessa alla crisi del Parlamento e dei meccanismi di rappresentanza del sistema partitico), hanno prodotto una generale perdita di consenso sulla legittimità dell'esercizio del potere legislativo, che giunge ora ad avere bisogno di un ulteriore procedimento di convalida che si compie spesso al di fuori del procedimento legislativo *stricto sensu* inteso¹³⁸⁷.

È questa, dunque, la chiave di lettura attraverso cui si vogliono presentare gli istituti che nell'ordinamento spagnolo permettono l'intervento e la partecipazione di soggetti estranei al Parlamento e al Governo nel procedimento legislativo ordinario. Con la precisazione che, per la loro rilevanza all'interno del processo di integrazione di interessi pubblici e privati nell'attività normativa, particolare attenzione sarà dedicata ai meccanismi consultivi previsti nella fase di iniziativa legislativa governativa. Di fronte ad un Parlamento che vede continuamente messa in discussione la propria capacità di rappresentare coerentemente gli interessi di una società pluralistica, e di un Governo ormai sempre più protagonista dei processi di produzione legislativa, l'intervento di soggetti terzi – siano essi pubblici o privati – nelle varie fasi del procedimento legislativo si può infatti configurare come una risposta all'esigenza di garantire in maniera efficace il rispetto dei principi di trasparenza, qualità della normazione e rappresentanza.

¹³⁸⁵ G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, 1991, p. 97 s.

¹³⁸⁶ M. CARRASCO DURÁN, *La participación social en el procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, 2014, p. 181.

¹³⁸⁷ G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., pp. 91 e 95.

6.2. Meccanismi consultivi nella fase dell'iniziativa

Sono pochi gli spazi concessi dal legislatore spagnolo alla partecipazione di soggetti esterni nell'ambito di quello che la dottrina spagnola identifica come *procedimiento legislativo in senso stretto*¹³⁸⁸, composto da tutti gli atti che si susseguono a partire dalla presentazione dell'iniziativa al Parlamento fino alla definitiva approvazione della legge. Il luogo privilegiato della partecipazione e negoziazione nella formazione delle leggi si situa, invece, all'interno di ciò che la stessa dottrina definisce come «processo legislativo»¹³⁸⁹, e in particolare nel momento – precedente – della formazione dell'iniziativa legislativa. L'interlocuzione con soggetti esterni ha, quindi, come principale protagonista non tanto l'organo legislativo, quanto quello esecutivo, che nell'ordinamento spagnolo si configura come titolare privilegiato del potere di iniziativa. Ciononostante, gli istituti e le prassi di mediazione operanti a livello governativo finiscono inevitabilmente per produrre il loro riflesso anche nelle fasi parlamentari del procedimento; la loro rilevanza è tale che non è possibile prescindere dal loro esame per tentare di fornire una spiegazione completa del risultato legislativo¹³⁹⁰.

I progetti di legge governativi, infatti, sono spesso presentati come il risultato di un accordo e di un processo di negoziazione con i soggetti portatori di interessi all'interno dei settori di intervento della legge che viene presentata alle Camere. Se, nella maggior parte dei casi, la partecipazione di tali soggetti avviene a livello informale, attraverso conversazioni o negoziazioni con i dipartimenti incaricati dell'elaborazione dell'*anteproyecto*¹³⁹¹, negli ultimi anni si è registrata una tendenza alla procedimentalizzazione del processo di formazione dell'iniziativa, anche per quanto riguarda la partecipazione di soggetti portatori di interessi¹³⁹². Tale tendenza si concretizza nella previsione a livello legislativo di una serie di meccanismi di consultazione nella fase di formazione dell'iniziativa. Il soggetto proponente, in altre parole, è chiamato a sollecitare ed acquisire i pareri e le relazioni di una serie di organi – pubblici o privati – su opportunità, forma e contenuto dell'iniziativa, finalizzati ad aprire spazi di co-partecipazione e influenza sul processo decisionale per soggetti diversi dal parlamento e dal governo.

La materia, per quanto riguarda l'iniziativa legislativa governativa, è stata recentemente riformata in seguito all'entrata in vigore delle Ley 39 e 40 del 2015, di riforma del procedimento amministrativo e del regime giuridico del settore pubblico. Esse hanno introdotto importanti novità in tema di trasparenza, qualità della normazione, valutazione e partecipazione sociale al procedimento di formazione della iniziativa, riformando il procedimento attraverso cui essa deve essere esercitata ed allineandolo ai principi generali

¹³⁸⁸ G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 96.

¹³⁸⁹ *Ibidem*.

¹³⁹⁰ G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 97.

¹³⁹¹ A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2010, p. 263.

¹³⁹² G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 101.

stabiliti in materia di potestà regolamentare per tutte le amministrazioni pubbliche¹³⁹³. Alcuni aspetti della nuova disciplina verranno esaminati nel paragrafo seguente, mentre qui ci occuperemo soprattutto di quei meccanismi previsti dall'ordinamento giuridico spagnolo che permettono o impongono al soggetto titolare del potere di iniziativa di richiedere il parere o l'intervento di alcuni organi pubblici dotati di competenze consultive.

I requisiti di presentazione di iniziative di legge governative al Parlamento sono disciplinati dall'art. 88 della CE, che dispone che essi «saranno approvati dal Consiglio dei Ministri che li sottoporrà al Congresso, accompagnati da una indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi». La Costituzione prevede, quindi, la necessità che i progetti di legge siano corredati, oltre che di un'indicazione dei motivi (su cui *infra*, § 5.3.), anche di tutte quelle relazioni o studi di carattere giuridico, economico o tecnico che, realizzati nella fase di elaborazione del *proyecto*, possano illustrare alle Camere il contenuto e la forma dell'iniziativa che viene presentata¹³⁹⁴.

Attualmente, la disciplina legislativa della materia è contenuta nel Titolo V della *Ley* 50/1997 sul Governo, che è stato oggetto di rilevanti modifiche in seguito all'entrata in vigore delle *Ley* 39 e 40 del 2015. La principale novità introdotta attraverso questi interventi legislativi consiste nell'aver ulteriormente procedimentalizzato la fase anteriore all'invio dei progetti di legge al Parlamento, estendendo ad essa le regole applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche per l'elaborazione di progetti di regolamenti¹³⁹⁵. Si tratta, evidentemente, di una scelta che mira a dilatare e formalizzare gli spazi di partecipazione al processo legislativo nella sua fase prodromica¹³⁹⁶, ma che si espone inevitabilmente ad un gran numero di critiche. La dottrina spagnola ed il Consiglio di Stato hanno, infatti, messo in rilievo l'impossibilità di equiparare l'esercizio della potestà legislativa ad un procedimento amministrativo, se non a costo di produrre una pericolosa confusione tra poteri amministrativi e poteri costituzionali di cui è dotato l'organo esecutivo¹³⁹⁷.

Comunque, e al di là delle critiche, l'attuale art. 26 della *Ley* 50/1997 sul Governo, oltre a prevedere una serie di meccanismi che favoriscono la partecipazione dei cittadini e delle

¹³⁹³ P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, *Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, p. 434.

¹³⁹⁴ C. GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis artículo 88*, in www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis, 2018. Sebbene la CE non si esprima esplicitamente in tal senso, l'obbligo o facoltà di acquisire i pareri o le relazioni di organi esterni si può desumere dall'esistenza, nella prima versione dell'art. 88 CE (art. 81 dell'*anteproyecto* della CE) di un ulteriore comma che prevedeva originariamente che, laddove si trattasse di *leyes orgánicas* o di *leyes de base*, i progetti dovessero essere accompagnati dal parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Cfr., sul tema, anche P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2001, p. 66.

¹³⁹⁵ F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2017, p. 23.

¹³⁹⁶ Cfr. *Ley* 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Exposición de Motivos*, par. IV: «È necessario predisporre una nuova disciplina che, ponendo fine alla dispersione normativa esistente, rafforzi la partecipazione cittadina, la certezza del diritto e la riforma dell'ordinamento. Con questi obiettivi, si stabiliscono per prima volta in una legge i principi sulla base dei quali si devono fondare l'iniziativa legislativa e la potestà regolamentare delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare che il loro esercizio si svolga in conformità ai principi di *better regulation*, di garantire adeguatamente l'audizione e partecipazione dei cittadini nell'elaborazione di norme e la prevedibilità e valutazione pubblica dell'ordinamento, come corollari imprescindibili del diritto costituzionale alla certezza del diritto».

¹³⁹⁷ F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, cit., p. 24.

organizzazioni che rappresentano interessi al processo di formazione dell'iniziativa, impone ora al Governo di corredare i propri progetti di legge con una serie di documenti finalizzati soprattutto ad obiettivi di valutazione ex ante dell'impatto normativo (su cui *infra*, § 5 e ss.). Dei meccanismi di consultazione di organi pubblici si occupa, invece, il comma 4 dello stesso articolo, stabilendo che «quando il testo normativo costituisce un *anteproyecto de ley* o un *proyecto de real decreto legislativo*, compiuti gli adempimenti precedenti, il titolare o i titolari dei dipartimenti proponenti lo rimetteranno, dopo averlo sottoposto alla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*, al Consiglio dei Ministri, affinché tale organo decida sugli ulteriori adempimenti da realizzare, e in particolare sulle richieste di pareri, relazioni e opinioni che risultino opportuni, nonché sui termini per la loro presentazione, fatti salvi quelli che risultino per legge obbligatori». La maggior parte dei procedimenti di consultazione di organi pubblici esterni avviene, dunque, dopo la fase di prima lettura del progetto di legge da parte del Consiglio dei Ministri. I pareri e le relazioni che vengono immessi nel procedimento dopo questa fase si possono distinguere tra quelli la cui richiesta ed acquisizione da parte del governo è obbligatoria in forza di una previsione costituzionale o legislativa, e quelli che sono invece facoltativi, dal momento che sulla loro opportunità e necessità è chiamato a decidere lo stesso Consiglio dei Ministri in prima lettura. Nell'ambito di questi ultimi, si può poi operare un'ulteriore distinzione tra i pareri e le relazioni che provengono da organi pubblici, e quelli che invece vengono emessi da soggetti, organismi ed enti privati, che costituiscono, pertanto, già uno strumento per permettere l'integrazione di interessi e partecipazione sociale nella formazione delle norme¹³⁹⁸.

Nella CE, l'unico riferimento chiaro ed univoco ad un obbligo per il Governo di richiedere una relazione su un proprio *proyecto de ley* è rinvenibile nella terza disposizione aggiuntiva, sulla riforma del regime economico e fiscale dell'arcipelago delle Canarie: per procedere alla presentazione di un'iniziativa legislativa in materia, il soggetto proponente¹³⁹⁹ è obbligato alla «preventiva consultazione della Comunità Autonoma o, se del caso, dell'organo provvisorio di autonomia»¹⁴⁰⁰. Se, in questo caso, non esistono dubbi sul carattere obbligatorio di detto parere, né sulle conseguenze della sua omissione (possibilità di dichiarare incostituzionale la legge comunque approvata)¹⁴⁰¹, esiste invece, in dottrina, una notevole discordanza di opinioni in merito alla sua vincolatività. La tesi che sembra nettamente prevalere, comunque, è quella che propende per l'assenza di effetti vincolanti del parere emesso dal Parlamento Canario, poiché, in caso contrario, si finirebbe per dotare tale organo di una potestà legislativa concorrente con quella delle *Cortes Generales*, a cui invece l'art. 66 CE attribuisce in via esclusiva la funzione di rappresentanza del popolo spagnolo¹⁴⁰².

Allo stesso regime giuridico (obbligatorietà, assenza di effetti vincolanti,

¹³⁹⁸ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 57.

¹³⁹⁹ In questo caso, l'obbligo di attivare il meccanismo di consultazione si attiva nei confronti di chiunque sia titolare del potere di iniziativa e non solo del Governo.

¹⁴⁰⁰ Il precepto è stato attuato dai c. 3 e 4 dell'art. 45 dello Statuto delle Canarie (oggi articolo 46), che individua nel Parlamento Canario l'organo deputato all'elaborazione della relazione consultiva.

¹⁴⁰¹ La tesi, consolidata, poggia sulla ricostruzione dell'istituto realizzata dal Tribunale costituzionale nella STC 35/1984.

¹⁴⁰² P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 62.

incostituzionalità della legge come conseguenza dell'omissione) soggiacciono, inoltre, i meccanismi di consultazione obbligatori analoghi previsti dagli statuti di autonomia delle altre Comunità Autonome in relazione ad iniziative legislative di riforma del loro regime tributario¹⁴⁰³. Gli statuti di autonomia, infatti, fanno parte del c.d. *bloque de constitucionalidad*, ossia dell'insieme di atti giuridici che nell'ordinamento spagnolo sono dotati di pari rango rispetto alla Costituzione. Pertanto, la violazione di loro disposizioni è sanzionata con le stesse conseguenze che derivano dalla violazione di una norma contenuta nella CE.

Profondamente diversi sono, invece, gli effetti che derivano dalla mancata attivazione di quei meccanismi consultivi che, pur essendo altrettanto obbligatori, sono prescritti da norme che fuoriescono dal *bloque de constitucionalidad*.

Si tratta di tutti gli altri innumerevoli pareri o relazioni che il Governo è tenuto a sollecitare ad organi pubblici in forza di una previsione contenuta in *leyes* o, al massimo, in *leyes orgánicas*. Per queste ipotesi, a partire dalla STC 108/1986, il *Tribunal Constitucional* ha stabilito un criterio orientato ad escludere l'invalidità della legge comunque approvata, nonostante la violazione dell'obbligo di consultazione previsto dalla legge. Il Tribunale ha infatti argomentato che, poiché l'art. 88 CE prevede che le relazioni e i pareri richiesti dal governo ad organi consultivi in forza di un obbligo stabilito dalla legge debbano essere allegati al progetto di legge presentato alle Camere, «la mancanza di un determinato precedente acquisterà rilevanza solo nel caso in cui abbia privato le Camere di un elemento di giudizio necessario per la loro decisione». La valutazione in ordine alla rilevanza del precedente per la decisione, però, secondo il *Tribunal Constitucional*, spetta esclusivamente alle Camere stesse che, laddove giungano comunque alla decisione di approvare la legge, esercitano il potere di escludere implicitamente la rilevanza del precedente, precludendo la possibilità di far valere il vizio del procedimento legislativo. In altre parole, secondo la giurisprudenza costituzionale spagnola, sarebbero il Congresso e il Senato ad avere l'ultima parola sulla questione della necessità dei pareri e relazioni provenienti da organi consultivi per il valido perfezionamento del procedimento legislativo, a prescindere da qualsiasi previsione legislativa sulla loro obbligatorietà. Gli effetti, dunque, dell'omissione di relazioni o pareri obbligatori, laddove non si tratti delle ipotesi previste dalla CE o da atti normativi dotati di pari rango, si dispiegherebbero non tanto sulla validità del procedimento legislativo in senso stretto, quanto sulla validità del procedimento amministrativo precedente all'invio del progetto al parlamento. Secondo il *Tribunal Constitucional*, sarebbe quest'ultimo procedimento ad essere impugnabile davanti alla giurisdizione amministrativa da parte di qualsiasi ente che avrebbe dovuto essere sentito o di qualsiasi organo il cui parere era obbligatorio e non è stato sollecitato¹⁴⁰⁴.

Chiarito, dunque, quali siano le conseguenze della loro mancata attivazione, possiamo ad esaminare alcuni dei casi più rilevanti di meccanismi consultivi previsti da leggi organiche od ordinarie nella fase dell'iniziativa legislativa.

Uno degli organi pubblici che più spesso è chiamato ad esprimere un parere o ad emettere una relazione sui progetti di legge governativi è il Consiglio di Stato, supremo

¹⁴⁰³ *Idem*, pag. 63.

¹⁴⁰⁴ A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 265.

organo consultivo del governo ex art. 107 CE, incaricato di garantire l'osservanza della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico rispetto ai progetti che esamina, ma anche di esprimere una valutazione sulla loro opportunità e convenienza nell'ambito del principio costituzionale di efficienza della pubblica amministrazione (art. 103 CE). Nel progetto originario della CE, al Consiglio di Stato era espressamente attribuita una funzione consultiva di attivazione obbligatoria in relazione alle più significative iniziative legislative del governo. L'art. 81 dell'*anteproyecto* della CE, infatti, prevedeva che i progetti di legge del governo, qualora costituissero progetti di *leyes orgánicas* o di *leyes de base*, dovessero essere sempre accompagnati dal parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Questa disposizione, però, è stata stralciata dal testo definitivo della Costituzione durante i lavori della Commissione Mista Congresso-Senato; ed una previsione analoga non compare nemmeno nella *Ley Orgánica* di disciplina del Consiglio di Stato (L.O. 3/1980)¹⁴⁰⁵. Nonostante la funzione costituzionale di quest'organo sia stata, dunque, notevolmente ridimensionata rispetto al modello originario - ma soprattutto rispetto ad altri modelli come quello francese¹⁴⁰⁶ - sono comunque molte e abbastanza rilevanti le ipotesi in cui il Governo è obbligato a rimettere alla valutazione del Consiglio di Stato i propri progetti di legge - e non è peraltro infrequente che il Governo eserciti la facoltà, comunque attribuitagli, di sollecitare a quest'organo pareri e relazioni anche al di là dei casi previsti dalla legge.

La maggior parte delle ipotesi di consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato sono contenute nella stessa *Ley Orgánica* 3/1980 di disciplina del Consiglio di Stato. Tra le altre, l'organo deve essere sentito in relazione ai progetti di leggi di esecuzione, attuazione e sviluppo di trattati, convenzioni e accordi internazionali e del diritto comunitario, così come in relazione ai progetti di *ley orgánica* attraverso cui si intendano trasferire o delegare competenze statali alle comunità autonome, oltre che per i progetti di legge che intervengano sull'organizzazione, competenza o funzionamento del Consiglio di Stato. Si ricordi, comunque, che la mancata consultazione del Consiglio di Stato soggiace alle regole generali stabilite dal *Tribunal Constitucional* per tutti i meccanismi consultivi prescritti da leggi non dotate di rango costituzionale; pertanto, potrà al massimo dare luogo ad un contenzioso sul procedimento amministrativo previo all'elaborazione del progetto.

Lo stesso discorso vale anche per quanto riguarda l'esercizio del potere consultivo da parte del *Consejo General del Poder Judicial*, organo di governo del potere giurisdizionale spagnolo. La *Ley Orgánica* 6/1985 del *poder judicial* stabilisce la competenza consultiva di quest'organo relativamente ai progetti di legge in materia di modifica della stessa *Ley Orgánica*, di determinazione e modifica delle circoscrizioni giudiziarie e di decisioni sull'organico e sullo status di giudici, magistrati, ufficiali giudiziari e altro personale; ma meccanismi di consultazione obbligatoria sono previsti anche per i progetti di legge che contengano norme processuali capaci di incidere su aspetti giuridico-costituzionali della tutela dei diritti fondamentali di fronte ai tribunali ordinari, o leggi penali e norme sul regime penitenziario, nonché qualunque altra norma che incida sullo statuto,

¹⁴⁰⁵ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 66. Per un approfondimento sulle caratteristiche del modello spagnolo rispetto a quello francese, cfr. T. M. NAVARRO CABALLERO, *El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la ley orgánica 3/2004, de 28 diciembre*, in *Anales de Derecho*, 2006, p. 10 ss.

¹⁴⁰⁶ C. GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis artículo 88*, cit.

organizzazione, funzionamento e governo dei *juzgados* e tribunali.

Un altro organo a cui sono attribuite competenze consultive rilevanti nella fase dell'iniziativa governativa è il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, che il Governo deve obbligatoriamente consultare in relazione ai progetti di legge nelle materie enunciate dall'art. 3 della *Ley Orgánica* 8/1980 (tra le altre, lo studio e la valutazione dei criteri di distribuzione delle risorse del fondo di compensazione).

Un potere consultivo corredato dall'obbligatorietà della sua attivazione da parte del Governo è attribuito anche alle Comunità Autonome che, secondo quanto dispone l'art. 1 della *Ley* 12/1983, devono essere sentite prima dell'approvazione dei progetti di legge di armonizzazione.

Esistono poi, all'interno di leggi ordinarie settoriali, svariate norme che stabiliscono l'obbligo per il governo di attivare meccanismi consultivi su progetti di legge rispetto a vari soggetti pubblici, tra i quali si segnalano:

- *Consejo Superior de la Función Pública*, in relazione ai progetti di legge in materia di pubblico impiego;
- *Comisión Nacional de Administración Local*, in relazione ai progetti di legge che incidono sull'amministrazione locale;
- *Consejo Escolar del Estado*, in relazione ai progetti di legge che includano norme statali di attuazione dell'art. 27 CE o sul riordino del sistema educativo;
- *Consejos Generales de los Colegios Profesionales*, in relazione ad iniziative riferite alle corrispondenti professioni;
- *Consejo de Cooperación al Desarrollo*, su progetti che disciplinino materia concernenti la cooperazione allo sviluppo;
- *Consejo Asesor del Medio Ambiente*, su tutti i progetti che incidano su questioni ambientali;
- *Consejo Nacional de la Discapacidad*, sulle iniziative in materia di pari opportunità, non discriminazione e accessibilità per le persone diversamente abili;
- *Consejo Económico y Social*, sui progetti di legge che disciplinino materie socio-economiche e inerenti al mercato del lavoro o che incidano su organizzazione, competenze o funzionamento del Consiglio, ad eccezione del progetto di legge di bilancio.¹⁴⁰⁷

Risulta evidente da questa non esaustiva enunciazione che la funzione di tali meccanismi partecipativi e consultivi consiste nel permettere la partecipazione e informazione di organismi dotati di importanti funzioni pubbliche – e spesso composti anche da rappresentanti della società civile – alla definizione e valutazione delle politiche governative.

Criteri formali meno stringenti, che si traducono inevitabilmente in un minor margine di intervento di organi esterni nel procedimento di formazione dell'iniziativa, sono previsti invece per la presentazione di *proposiciones de ley* da parte dei gruppi parlamentari o di singoli parlamentari. In particolare, l'art. 124 del Regolamento del Congresso stabilisce che le *proposiciones de ley* devono essere accompagnate da un'*Exposición de Motivos* e dai

¹⁴⁰⁷ Per un'analisi più approfondita, nonché per i riferimenti normativi, cfr. F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, cit., p. 34 ss.; GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 68.

precedenti necessari per potersi pronunciare su di esse. In relazione alla definizione di quali siano tali precedenti, trattandosi di un concetto giuridico indeterminato, la decisione spetta alla *Mesa* del Congresso, fermo restando che in nessun caso si possa ritenere che si tratti della stessa documentazione esigibile per la presentazione di un *proyecto de ley*. Invece, l'art. 108 del Regolamento del Senato richiede un requisito aggiuntivo rispetto a quanto disposto per il Congresso, poiché, oltre all'indicazione dei motivi (qui denominata *exposición justificativa*), esige la presentazione di una memoria contenente la valutazione del costo economico della proposta; tuttavia, nulla si specifica riguardo ai precedenti necessari per pronunciarsi su di essa¹⁴⁰⁸.

Infine, per quanto riguarda l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte delle Comunità Autonome di fronte al Congresso, essa è disciplinata dall'art. 127 del Regolamento del Congresso. Poiché non esiste alcuna disciplina attuativa in cui vengano specificati requisiti formali aggiuntivi rispetto quelli richiesti per le proposte dei deputati o dei gruppi parlamentari, si ritengono validi questi ultimi ai fini della presentazione di una proposta di legge da parte delle comunità autonome¹⁴⁰⁹.

6.3 *I nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini nell'elaborazione dei proyectos de ley del Gobierno*

La previsione di una disciplina unitaria per l'esercizio, da parte del Governo, del potere di iniziativa legislativa e della potestà regolamentare – introdotta dalle riforme amministrative del 2015 – ha comportato un'estensione significativa degli spazi di partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti di interessi privati nell'elaborazione dei progetti di legge.

Prima dell'entrata in vigore di queste riforme, a tali soggetti erano già riservati alcuni ambiti di intervento nel processo di formazione dell'iniziativa: o in sede di negoziazione informale, ovvero mediante l'operare di meccanismi consultivi facoltativi, che si concretizzavano nella possibilità per il Governo di sollecitare ad enti e organismi privati pareri e relazioni a scopo informativo. Ulteriori meccanismi di partecipazione per via telematica erano poi stati applicati in via sperimentale¹⁴¹⁰. Ad esempio, nel 2012, venne realizzata una consultazione pubblica via web sull'*anteproyecto* della *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, finalizzata a raccogliere le osservazioni dei cittadini sulla prima versione del testo del progetto di legge¹⁴¹¹.

Con le riforme del 2015, però, il legislatore spagnolo ha compiuto un passo ulteriore: decidendo di disciplinare per la prima volta il procedimento di formazione dell'iniziativa

¹⁴⁰⁸ F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 37 e 38.

¹⁴⁰⁹ *Idem*, p. 39.

¹⁴¹⁰ A. J. ALONSO TIMÓN, *La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2016, p. 80.

¹⁴¹¹ In tale occasione, la pagina web ricevette un totale di 78.107 visite e vennero registrate 3683 osservazioni sul testo del progetto di legge. Per una sistematizzazione delle principali osservazioni ricevute, vd. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. SECRETARIA DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES, *Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 3 agosto 2012.

legislativa all'interno di una legge sul procedimento amministrativo, ha esteso al primo tutte le garanzie in materia di partecipazione dei cittadini e audizione dei soggetti interessati previste per il secondo, il cui fondamento costituzionale risiede nella lettera a) dell'art. 105 CE¹⁴¹². Sebbene tale principio costituzionale si riferisca in via esplicita esclusivamente al procedimento amministrativo, già prima delle novità introdotte dalle *Ley 39* e *40* del 2015, si riscontravano in dottrina autorevoli opinioni nel senso della possibilità di estendere le sue finalità anche al processo di elaborazione delle leggi¹⁴¹³. Come si evince dall'esame dell'*Exposición de Motivos* della *Ley 39/2015*, la disciplina legislativa dei principi sulla base dei quali si devono fondare l'iniziativa legislativa e la potestà regolamentare risponde anche e soprattutto all'obiettivo di «garantire adeguatamente l'audizione e partecipazione dei cittadini nell'elaborazione di norme e la prevedibilità e valutazione pubblica dell'ordinamento, come corollari imprescindibili del diritto costituzionale alla certezza del diritto»¹⁴¹⁴.

La disciplina generale dei nuovi meccanismi di partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione di norme con rango di legge e regolamenti si colloca principalmente all'interno dell'articolo 133 della *Ley 39/2015*¹⁴¹⁵ sul procedimento amministrativo. Il comma 1 di tale articolo istituisce l'obbligo per l'amministrazione procedente di realizzare, prima dell'elaborazione di un progetto di legge o di regolamento, un procedimento di consultazione pubblica attraverso il proprio portale web, con l'obiettivo di raccogliere le opinioni e osservazioni dei soggetti e delle organizzazioni potenzialmente interessate alla futura disciplina normativa. Viene definita anche l'ampiezza di questa partecipazione, attraverso l'indicazione delle questioni sulle quali può vertere: i problemi che si vogliono risolvere con l'iniziativa, la necessità o opportunità della sua approvazione, gli obiettivi della disciplina normativa e le possibili soluzioni alternative di carattere normativo e non. Invece, il comma 2 dell'art. 133 ripropone, come ulteriore meccanismo di partecipazione, la possibilità per l'amministrazione procedente di dare luogo ad audizioni e consultazioni dei cittadini interessati e delle organizzazioni o associazioni riconosciute dalla legge che raggruppino o rappresentino i soggetti i cui diritti soggettivi e interessi legittimi possano essere lesi dalla normativa e che abbiano fini direttamente relazionati con l'oggetto della stessa¹⁴¹⁶. Inoltre, vincola l'ufficio incaricato dell'elaborazione della proposta normativa a pubblicarne il testo sulla propria pagina web in tutti i casi in cui essa sia potenzialmente in grado di ledere diritti soggettivi o interessi legittimi.

Tutti questi meccanismi di audizione, consultazione ed informazione pubblica devono essere posti in essere, a norma del comma 3 dell'art. 133, in modo tale che i potenziali destinatari della disciplina e tutti coloro che sono chiamati ad apportare un contributo

¹⁴¹² Che stabilisce una riserva di legge per la disciplina della «presenza dei cittadini, direttamente o attraverso le organizzazioni e associazioni riconosciute dalla legge, nel procedimento di elaborazione delle disposizioni amministrative che li riguardano».

¹⁴¹³ J. J. LAVILLA RUBIRA, *La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo*, in *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, 1998, p. 196.

¹⁴¹⁴ *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Exposición de Motivos*, par. IV.

¹⁴¹⁵ Le disposizioni di questo articolo sono poi state trasposte anche nell'articolo 26 della *Ley 50/1997* sul Governo, che regola tutto il procedimento di elaborazione di norme aventi rango di legge e regolamenti.

¹⁴¹⁶ Possibilità che era già contemplata, per quanto riguarda il procedimento di elaborazione di regolamenti da parte del governo, dalla precedente formulazione dell'art. 24 della *Ley de Gobierno*.

all'elaborazione della stessa siano messi nelle condizioni ottimali per poter esprimere un'opinione. A tal fine, è onere della pubblica amministrazione procedente mettere a disposizione la documentazione necessaria, che deve essere chiara, concisa e riunire tutte le informazioni puntuali per permettere a tutti gli interessati di pronunciarsi.

Questa disciplina di carattere generale è stata trasposta ed attuata, per quanto riguarda il Governo, dall'art. 26 della *Ley* 50/1997, dedicato al procedimento di elaborazione di norme aventi rango di legge e regolamenti da parte del Governo. Tale articolo, attualmente, prevede che, fatta salva la possibilità di far precedere la redazione dei *proyectos* e *anteproyectos* da tutti gli studi e pareri che si ritengano necessari per garantire la certezza e legalità della disciplina normativa, la consultazione pubblica debba essere realizzata con carattere previo all'elaborazione del testo dell'iniziativa legislativa attraverso il portale web del dipartimento del Ministero proponente. Con la finalità di dare compimento alla disposizione del comma 4 dell'art. 133 della *Ley* 39/2015, sulla necessità di realizzare la consultazione in modo tale da dare a tutti i potenziali destinatari di essa la possibilità di esprimere la loro opinione, l'art. 26 comma 2 stabilisce anche un termine minimo per la realizzazione della consultazione pubblica, che in nessun caso può essere inferiore a 15 giorni. Per quanto riguarda, invece, il termine per l'audizione dei cittadini o organizzazioni interessate, esso deve essere di almeno 15 giorni lavorativi, ma può essere abbreviato fino a un minimo di 7 giorni lavorativi quando vi siano gravi ragioni e salvo obbligo di motivazione, così come quando si applichi il procedimento d'urgenza.

La scelta di dedicare una disciplina specifica al procedimento di formazione dell'iniziativa legislativa, includendovi anche una serie di norme dedicate ai meccanismi di partecipazione dei cittadini, ha sicuramente il merito di aver prodotto un significativo ampliamento degli spazi di intervento di vari soggetti al procedimento di formazione delle politiche pubbliche. Infatti, in seguito all'entrata in vigore delle riforme amministrative del 2015, si possono distinguere almeno tre nuovi meccanismi volti a permettere la partecipazione dei soggetti privati al procedimento di elaborazione di progetti di legge governativi. La consultazione pubblica via web è uno strumento di carattere generale, che ha come destinatari tutti i cittadini, a prescindere dalla titolarità di diritti o interessi legittimi direttamente coinvolti, ed ha come obiettivo quello di ottenere osservazioni e suggerimenti preliminari sull'opportunità dell'intervento normativo e sulle sue possibili alternative. L'audizione, invece, ha luogo in un momento successivo, poiché ha ad oggetto già il testo articolato pubblicato sul sito web del ministero proponente. L'obiettivo di questo secondo strumento è quello di raccogliere l'opinione e gli apporti dei cittadini direttamente coinvolti nell'applicazione della disciplina normativa proposta, nonché i contributi aggiuntivi di altre persone o enti. Infine, il Governo può rivolgersi direttamente ed individualmente alle organizzazioni o associazioni legalmente riconosciute che siano rappresentative di soggetti titolari di diritti soggettivi o interessi legittimi potenzialmente vulnerati dall'entrata in vigore della proposta legislativa, al fine di integrare la loro partecipazione nel procedimento di elaborazione della proposta.

Ciononostante, sia l'ultimo comma dell'art. 133 della *Ley* 39/2015, sia la disciplina attuativa contenuta nell'art. 26 della *Ley* 50/1997, definiscono anche un considerevole "ambito negativo di partecipazione", cioè una nutrita serie di circostanze in presenza delle quali l'amministrazione procedente può prescindere dall'attivazione dei meccanismi partecipativi di cui ai commi precedenti. Infatti, nel caso del Governo, il procedimento di

consultazione pubblica via web diventa facoltativo qualora l'iniziativa legislativa riguardi norme finanziarie o organizzative dell'Amministrazione Generale dello Stato o degli enti che vi dipendono o sono ad essa vincolati, ovvero non abbia un significativo impatto economico, non imponga obblighi rilevanti ai suoi destinatari o disciplini aspetti marginali di una materia, così come nei casi di urgenza. La presenza di una o più di queste circostanze deve essere giustificata e motivata nella *Memoria de Análisis de Impacto Normativo*. Invece, i meccanismi di audizione e informazione pubblica possono essere omessi solo laddove esistano gravi ragioni di interesse pubblico, che devono parimenti essere motivate nella *Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, nonché relativamente alle disposizioni finanziarie o che regolano gli organi, cariche o autorità del Governo o delle organizzazioni da esso dipendenti o ad esso vincolate.

Oltre a queste rilevanti eccezioni agli obblighi per il Governo di attivare i meccanismi di partecipazione pubblica, un altro inconveniente della disciplina introdotta attraverso le riforme del 2015 consiste nella mancanza della previsione di conseguenze significative per l'omissione dell'attivazione di tali meccanismi.

Inoltre, il rischio che questi meccanismi si possano convertire in procedimenti formali privi di contenuto e di efficacia sostanziale è particolarmente elevato a causa della mancanza di una disciplina volta a vincolare il Governo ad un obbligo di tenere in considerazione gli apporti ricavati dalla loro attivazione. Senza arrivare all'estremo di rendere i risultati delle consultazioni e audizioni vincolanti, il legislatore spagnolo avrebbe ben potuto, infatti, per lo meno creare un obbligo per il Governo di rispondere alle osservazioni ricevute attraverso la motivazione contenuta nella relazione informativa finale sul progetto di legge.

6.4. *La partecipazione della società civile nella fase centrale del procedimento legislativo*

La fase centrale del procedimento legislativo, anche identificata come *procedimento legislativo in senso stretto*¹⁴¹⁷, si sviluppa a partire dal momento della presentazione di un progetto o proposta di legge al Parlamento e si conclude con la sua definitiva approvazione, secondo le modalità stabilite dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. È questa la fase in cui si esprime e manifesta il pluralismo politico tipico delle democrazie liberali contemporanee, ed il massimo momento di integrazione e sintesi degli interessi dei cittadini all'interno del risultato legislativo finale.

In questa fase, i meccanismi di partecipazione sociale al processo decisionale si configurano come istituti espressivi del concetto dottrinale di *democrazia partecipativa*¹⁴¹⁸. Si tratta, infatti, di strumenti che permettono ai cittadini – individualmente o attraverso gruppi collettivi – di apportare direttamente informazioni e opinioni rilevanti sulla materia oggetto di regolazione, ed indirettamente influire sulla definizione del testo della legge da

¹⁴¹⁷ G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 96.

¹⁴¹⁸ A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, 1980, p. 133.

approvare¹⁴¹⁹.

Generalmente, negli ordinamenti giuridici in cui è prevista e disciplinata, la partecipazione della società civile alla fase centrale del procedimento legislativo si esplica attraverso meccanismi di udienza e comparizione di soggetti privati rappresentanti di interessi individuali e collettivi dinanzi alle commissioni parlamentari¹⁴²⁰. Tale possibilità può essere più o meno istituzionalizzata, a seconda della fonte normativa all'interno della quale è prevista. Rileva, inoltre - anche per ragioni di trasparenza -, l'esistenza all'interno degli ordinamenti giuridici di specifici registri istituzionali che permettano di identificare quali siano e quali interessi difendano i soggetti autorizzati ad intervenire nel processo decisionale a livello parlamentare per svolgere la c.d. attività di *lobbying*.

In Spagna, la questione della disciplina della partecipazione della società civile all'attività parlamentare era già stata sollevata nel corso del procedimento di redazione dell'attuale carta costituzionale. Infatti, durante il dibattito costituente, il gruppo di *Alianza Popular* aveva proposto di modificare la disciplina del diritto di petizione di fronte al Parlamento in modo da includervi anche una disposizione che permettesse alle commissioni di ricevere, nel corso di sedute pubbliche, «delegazioni di gruppi di pressione». A tal fine, si prevedeva anche una riserva di *ley orgánica* per l'istituzione di un sistema di controllo e registro per i gruppi di pressione permanenti¹⁴²¹. La proposta, tuttavia, non ricevette i voti necessari per poter avanzare alle fasi successive dei lavori costituzionali, e venne quindi espunta dal testo finale della CE.

Allo stesso modo, scarso successo hanno avuto anche le successive iniziative legislative presentate in materia, soprattutto finalizzate all'istituzione e implementazione di registri ufficiali dei gruppi di pressione legittimati all'interlocuzione con il potere legislativo¹⁴²². Attualmente, l'unico registro pubblico esistente - il *Registro de Grupos de Interés de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* - ha carattere settoriale: creato con la Risoluzione del 9 marzo 2016 della Presidenza della Commissione, mira a riunire, attraverso un meccanismo di registrazione volontaria, i dati relativi ai gruppi di interesse e pressione operanti intorno alla *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. Forse sulla scorta del relativo successo registrato con questa iniziativa, lo stesso anno è stata anche presentata al Congresso, dal *Partido Popular*, una *proposición de ley* volta a modificare il Regolamento del Congresso per introdurre una disciplina dei gruppi di pressione. Tale proposta, che prevede l'istituzione di un registro pubblico obbligatorio per tutti i soggetti portatori di interessi che vogliano interloquire con i deputati, è attualmente in attesa di discussione, dopo aver superato la fase della *toma en consideración* il 3 marzo 2017.

Nonostante l'assenza di una disciplina giuridica che regoli istituzionalmente la loro attività, comunque, la prassi parlamentare registra una presenza costante e permanente di gruppi di pressione che collaborano con i decisori pubblici, interagiscono con i

¹⁴¹⁹ M. J. LARIOS PATERNA, *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas*, in *Revista catalana de dret public*, 2008, p. 184.

¹⁴²⁰ M. CARRASCO DURÁN, *La participación social en el procedimiento legislativo*, cit., p. 186.

¹⁴²¹ M. I. VÉLEZ ÁLVAREZ, F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2014, pp. 354 ss.

¹⁴²² *Ibidem*.

rappresentanti dei cittadini e possiedono la capacità di informare e influenzare i parlamentari nel corso dello svolgimento dell'attività legislativa¹⁴²³. Sebbene non si tratti di una possibilità espressamente contemplata dai regolamenti, né per la verità particolarmente frequente nella prassi, nulla impedisce alle Camere, qualora lo ritengano opportuno, di richiedere pareri, relazioni o studi ad organizzazioni o enti privati sui progetti o proposte di legge in esame¹⁴²⁴. Molto più diffusa, invece, anche in questa fase del procedimento legislativo, è la partecipazione informale di soggetti esterni; infatti, la pubblicazione dei progetti e delle proposte di legge nel *Boletín Oficial de las Cortes Generales* permette ai cittadini e agli organismi interessati di venire a conoscenza del loro contenuto e di indirizzare direttamente ai gruppi parlamentari proposte di modifica che in certi casi possono esercitare un'influenza incisiva sugli emendamenti presentati dai gruppi nelle varie fasi del procedimento¹⁴²⁵.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di dar luogo ad audizioni o comparizioni formali di cittadini o gruppi di cittadini di fronte alle commissioni competenti, l'art. 44 co. 4° del Regolamento del Congresso si limita a contemplare, in modo molto generico, la facoltà per le Commissioni di richiedere, per mezzo del Presidente, «la comparizione di altre persone competenti sulla materia» (oltre ai membri del governo, autorità e funzionari pubblici) affinché esse possano informare e assistere i lavori della Commissione; e l'art. 67 del regolamento del Senato, similmente, autorizza le Commissioni a richiedere la presenza di altre persone per ottenere informazioni su questioni rientranti nelle loro competenze.

Anche se la *ratio* di queste disposizioni sembrerebbe risiedere nell'esigenza di ampliare le informazioni a disposizione dei parlamentari attraverso l'intervento e l'apporto di soggetti esterni dotati di comprovata esperienza in materia, tuttavia, le norme vengono spesso interpretate in senso estensivo per autorizzare la comparizione di persone o organizzazioni rappresentative di gruppi sociali interessati al procedimento di elaborazione della legge¹⁴²⁶. I seppur scarsi studi statistici disponibili in materia permettono di comprovare questa affermazione, nonché di ricavare un'idea di quali siano gli ambiti settoriali maggiormente rappresentati e difesi attraverso l'attivazione dei meccanismi di *audiencias* o *comparencias* parlamentari. In particolare, l'analisi delle 3312 *comparencias* celebrate dalla I alla X legislatura al Congresso dei Deputati dimostra che, a fronte di 874 persone intervenute nei lavori delle commissioni parlamentari in qualità di esperti, ben 2438 interventi sono stati riservati a soggetti od enti che possono essere classificati come rappresentanti di interessi¹⁴²⁷. Tra questi ultimi, 1531 *comparencias* sono consistite in interventi di soggetti od organizzazioni a difesa di interessi materiali (organizzazioni imprenditoriali, confederazioni agricole, organizzazioni sindacali e associazioni professionali), mentre 907 in interventi di soggetti od organizzazioni a difesa di interessi morali (enti confessionali, gruppi di categoria, gruppi di difesa di interessi comuni, ONG,

¹⁴²³ A. CASTILLO-ESPARCIA, *Los lobbies en el Congreso de los Diputados*, in *Actas V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social - Universidad de La Laguna*, www.revistalatina.org, 2013, p. 9.

¹⁴²⁴ A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 266.

¹⁴²⁵ *Ibidem*.

¹⁴²⁶ M. A. PRESNO LINERA, *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2012, p. 106.

¹⁴²⁷ A. CASTILLO-ESPARCIA, *Los lobbies en el Congreso de los Diputados*, cit., pp. 11 ss.

think tank)¹⁴²⁸.

Dal punto di vista procedurale, vista la genericità delle norme che la contemplano, la possibilità di dar luogo ad *audiencias* o *comparencias* in sede parlamentare è considerata una eventualità del tutto eccezionale del procedimento legislativo, nella cui disciplina non viene contemplata come vera e propria fase, neppure facoltativa¹⁴²⁹. Pertanto, per poter procedere alla celebrazione di *audiencias* o *comparencias*, la prassi prevede che la *Mesa* della Commissione competente provveda all'adozione di uno specifico accordo. Attraverso tale atto, si suole stabilire un termine affinché i vari gruppi parlamentari avanzino le rispettive proposte di *comparencias*, spettando la decisione finale sulla loro ammissione alla *Mesa* della Commissione.¹⁴³⁰ Proprio sulla scarsa trasparenza e democraticità di questo procedimento insiste quella parte della dottrina spagnola che invoca la necessità di introdurre nell'ordinamento una regolamentazione del fenomeno del *lobbying* in Parlamento¹⁴³¹. E, d'altra parte, non mancano opinioni secondo cui la macchinosità e opacità di tale procedimento sarebbe in gran parte responsabile anche dello scarso utilizzo che se ne è fatto nel corso delle varie legislature¹⁴³².

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A fronte di una disciplina sul procedimento legislativo ordinario che si limita a individuare i soggetti titolari dell'iniziativa e a tratteggiare la distinzione tra *proyectos* e *proposiciones de ley*, indicando un significativo *favor* per i primi, sono i Regolamenti parlamentari a farsi carico – su espresso rinvio costituzionale – della disciplina di dettaglio delle singole fasi e degli organi coinvolti in un procedimento che, nel suo complesso, appare altamente formalizzato. In particolare, se ne evidenziano di seguito gli elementi più caratterizzanti. In primo luogo, rileva il ruolo preponderante dei gruppi parlamentari a detrimento delle facoltà dei singoli rappresentanti, essendo i primi gli esclusivi titolari dell'iniziativa parlamentare, della facoltà di presentare gli *enmiendas a la totalidad* e di ripresentare in Aula gli emendamenti non accolti in Commissione. In secondo luogo, è significativa la sottoposizione del testo a una valutazione complessiva di merito in Asamblea già prima dell'istruttoria in Commissione, in occasione del dibattito sulla *toma* della proposta e sulla *devolución* del progetto al Governo. Inoltre, la compressione della potestà emendativa dell'Asamblea mira a preservare il testo approvato dalla Commissione, esaltandone il peso politico all'interno dell'*iter*. La previsione da parte

¹⁴²⁸ *Ibidem*.

¹⁴²⁹ A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 266 ss.

¹⁴³⁰ *Ibidem*.

¹⁴³¹ M. A. GONZALO ROZAS, G. CAVERO CANO, *Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2013, p. 208.

¹⁴³² I dati disponibili in letteratura, relativi alla VII Legislatura (2004-2008), mostrano che, su un totale di 215 progetti e proposte di legge rispetto a cui è stato aperto il termine per proporre emendamenti, il procedimento di *audiencias* è stato celebrato solo per 23. Cfr. A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 267.

del Regolamento del *Congreso* di una presunzione di delega della *competencia legislativa plena* alle Commissioni per tutti i progetti e le proposte di legge costituzionalmente delegabili ha reso poi il procedimento decentrato in Commissione tanto o addirittura più comune di quello normale di esame e di approvazione diretta da parte dell'Aula, rispondendo efficacemente a un'esigenza di razionalizzazione del lavoro legislativo delle *Cortes*, relativamente all'esame dei testi di minore importanza o di elevato contenuto tecnico; quest'esigenza appare soddisfatta anche dal procedimento in lettura unica, che specularmente al procedimento decentrato elimina le fasi della *Ponencia* e della Commissione, nonché dai procedimenti d'urgenza, che comportano una drastica riduzione dei termini ordinariamente previsti per l'esame dei progetti e delle proposte di legge. Da ultimo, il modello spagnolo di bicameralismo, se da un lato garantisce agevolmente la prevalenza della Camera bassa nel procedimento legislativo, dall'altro configura il Senato come una debole Camera di riflessione, senza valorizzarne adeguatamente la vocazione regionalistica.

Sul versante dei rapporti fra Governo e *Cortes* e della proiezione di questi nella dinamica parlamentare maggioranza-opposizione, si è rilevato come il procedimento legislativo subisca in modo determinante l'*influenza governativa* sia nella procedura che nella sostanza. In tal senso, i fattori dai quali poter trarre l'esatta consistenza delle prerogative del Governo nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria si ritiene corrispondano all'assoluta prevalenza all'interno dell'iniziativa legislativa di quella governativa, ai meccanismi procedurali – come il salto per i *proyectos* della *toma en consideración* e la *tramitación urgente* – che ne assicurano proseguimento dell'*iter* parlamentare con trattazione prioritaria e, infine, alle facoltà di intervento nei procedimenti di iniziativa non governativa. Sulla base di quanto emerso ed analizzato, le attribuzioni che fanno del Governo il promotore sostanziale della funzione legislativa non meritano un giudizio di assoluto disfavore. La previsione delle stesse infatti sembra piuttosto rispondere ad un'esigenza di concretizzazione del potere di direzione della politica nazionale affidatogli dalla Costituzione all'art. 97, la cui via di esercizio maggiormente affidabile consiste senz'altro nell'azione diretta attraverso la funzione legislativa. Allo stesso modo, sono apprezzabili quelle peculiarità del sistema che nel complesso conferiscono al Governo la legittimazione a ricoprire il ruolo di *dominus* della legislazione e, fra queste, soprattutto la recente previsione dei meccanismi di consultazione nel corso della formazione dell'*iniciativa gubernamental*. Tuttavia, sono rilevabili anche delle non trascurabili ricadute negative dell'influenza governativo-maggioritaria – individuabili dalla prospettiva del Governo soprattutto nelle possibilità di opposizione diretta e di interferenza indiretta nell'*iter* delle *proposiciones* – che rischiano di compromettere l'equilibrio fra i diversi poteri nel complessivo contesto della funzione legislativa e di offuscare pertanto la *potestad* riconosciuta in tale ambito alle Camere.

I riflettori sul ruolo delle forze minoritarie nell'*iter* legislativo spagnolo sono stati riaccesi a seguito dell'inedito risultato elettorale del 2016, che ha frammentato il *Congreso* in quattro gruppi parlamentari, producendo un'opposizione al suo interno divisa e un Governo appoggiato solo da una minoranza dei parlamentari. La mancanza di una normativa puntuale che definisca l'opposizione e le riconosca strumenti idonei per opporsi incisivamente alla maggioranza e al Governo ha generato un corto circuito

che ha paralizzato il funzionamento del sistema politico. Lungi dal rovesciare la regola secondo la quale chi vince debba governare e chi perde debba rappresentare, è *sine dubio* necessaria per creare un equilibrio proficuo, una rivisitazione degli strumenti di intervento delle forze di opposizione, che consenta a queste ultime di partecipare attivamente al procedimento legislativo; forse questa è la strada per una legislazione che, seppur contenuta numericamente, risulta *matura*, migliorata qualitativamente perché nata nel fertile terreno del dialogo.

Passando all'esame del sistema di valutazione della legislazione, si è osservato come recenti trasformazioni sociali hanno messo alla prova la capacità dell'istituzione parlamentare di elaborare atti legislativi dal contenuto formale e materiale adeguato a fare fronte alle nuove esigenze, assicurando in tal modo la più ampia protezione ai diritti e alle libertà costituzionalmente tutelate. Negli ultimi due decenni la sfida è stata raccolta attraverso un'accorta attuazione della cornice costituzionale in materia – come interpretata dal *Tribunal Constitucional* – con particolare riferimento agli artt. 9, comma 3, e 88 CE, che prescrivono, rispettivamente, il principio di certezza del diritto e i requisiti di qualità formale dell'iniziativa governativa. L'evoluzione del sistema della tecnica normativa e della qualità della legislazione è stata fortemente influenzata dai rapporti dell'OCSE e dagli obiettivi sottesi al diritto dell'Unione Europea, sulla spinta dei quali è stato ridisegnato il quadro normativo che guida i promotori delle proposte di legge sotto il profilo del *drafting* formale e sostanziale, sono stati istituiti organi *ad hoc* deputati a svolgere attività di controllo a garanzia del coordinamento e della qualità dell'attività normativa ed è stato ripensato il sistema di analisi di impatto della regolazione *ex ante* ed *ex post*. In tal guisa, la razionalizzazione dell'attività legislativa mediante i sistemi di controllo e di valutazione d'impatto si atteggia sia come incentivo allo sviluppo economico del Paese, sia come strumento di democrazia nella misura in cui favorisce il controllo politico sulle iniziative legislative del Governo, consentendo di individuare più facilmente la responsabilità delle stesse e contribuendo a combattere l'alto livello di disaffezione nei confronti del sistema rappresentativo.

Anche per ciò che concerne, infatti, la questione della partecipazione e intervento della società civile nelle varie fasi del procedimento legislativo, il legislatore spagnolo negli ultimi anni si è principalmente mosso nella direzione di valorizzare le potenzialità della fase dell'iniziativa governativa, piuttosto che insistere sull'opportunità di restituire al Parlamento un ruolo centrale come sede di mediazione degli interessi sociali. La previsione di una disciplina unitaria per l'esercizio, da parte del Governo, delle potestà legislativa e regolamentare – introdotta dalle riforme amministrative del 2015 – ha comportato un'estensione significativa degli spazi di partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti di interessi nell'elaborazione dei progetti di legge, rafforzata ulteriormente dalla previsione di nuovi strumenti di partecipazione che si avvalgono delle tecnologie digitali. D'altra parte, il mancato intervento sulla disciplina regolamentare dell'istituto delle *audiencias* in sede di commissioni parlamentari – che pur costituisce, nella prassi, l'unico strumento idoneo ad offrire spazi di integrazione degli interessi della società civile all'interno del procedimento legislativo – impedisce di considerare gli esiti di tale processo come veri e propri istituti di democrazia partecipativa. In tal senso, l'esperienza di altri paesi e di

alcune Comunità Autonome offre alcuni modelli di orientamento per introdurre la partecipazione sociale nel procedimento legislativo del Congresso e del Senato e per restituire al Parlamento un ruolo centrale come sede di mediazione degli interessi.

BIBLIOGRAFIA

- AJA FERNÁNDEZ E., *Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo*, in *Anuari de Dret Politic*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983.
- ALONSO TIMON A. J., *La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 34/2016.
- ALVAREZ VELEZ M. I., *La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex-ante*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017.
- ALZAGA O., *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1983.
- AMAYA J. A., *El control jurisdiccional de los interna corporis acta*, in *Revista de Derecho Publico*, n. 1/2011.
- ANGULO RODRÍGUEZ E., *Iniciativa legislativa gubernamental: artículo 88*, in ALZAGA O. (a cura di), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1983-1989.
- ARANDA ALVAREZ P., *Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 39/1996.
- ARAGÓN REYES M., *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986.
- ARAGÓN REYES M., *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.
- ARAGÓN REYES M. – GÓMEZ MONTORO Á.J., *El Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ARCE JANÁRIZ A., *Artículo 75*, in CASA BAAMONDE M. E. – RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER M. (a cura di), PEREZ MANZANO M. – BORRAJO INIESTA I. (coordinato da), *Comentarios a la Constitución española: 30º aniversario*, Las Rozas, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2009.
- BASSO L., *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1958.
- BELELLA C., *L’AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Spagna e della Francia*, «I paper dell’Osservatorio», Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, n.

5/2013.

BENTHAM J., *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2000.

BIGLINO CAMPOS P., *Veinticinco años de procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59/2003-2004.

BLANCO VALDÉS R. L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, II ed., 2009.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F., *Artículo 66*, in CASA BAAMONDE M. E. – RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER M. (a cura di), PEREZ MANZANO M. – BORRAJO INIESTA I. (coordinato da), *Comentarios a la Constitución española: 30º aniversario*, Las Rozas, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2009.

CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Vol. secondo*, Roma.

CARRASCO DURÀN M., *La participación social en el procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 89/2014.

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution á la Théorie Générale de l'État*, CNRS Éditions, Parigi, 1920-1922.

CARRETERO PÉREZ A., *Concepto constitucional de fuentes del derecho*, in AA. VV., *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. I, Madrid, 1979.

CASTILLO-ESPARCIA A., *Los lobbies en el Congreso de los Diputados*, in *Actas V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social - Universidad de La Laguna*, www.revistalatina.org, 2013.

CENTENERA SÁNCHEZ-SECO F. J., *La consistencia en el lenguaje de las normas: hacia una propuesta consistente*, in *Revista Ius et Praxis*, anno 18, n. 2/2012.

CENTENERA SÁNCHEZ-SECO F. J., *Recursos para formar en redacción de textos legales*, in *Revista de Llengua i Dret*, n. 65/2016.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA G., *Principio, Realidad y Norma: El Valor De Las Exposiciones De Motivos (Y De Los Preámbulos)*, Editorial Reus, S. A., Madrid, 2015.

- CIRIERO SOLETO F. J., *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 29/2017.
- CODERCH, S., *La compilación y su historia: estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985.
- CODERCH S., *Técnica legislativa y teorías de la regulación*, Working Paper Barcelona, n. 208/2004.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Memoria de la VIII legislatura*, Madrid, 2011.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Memoria de la X legislatura*, Madrid, 2016.
- DE ESTEBAN J. – LÓPEZ GUERRA L., *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1992.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F., *La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017.
- DE VERGOTTINI G., *Opposizione Parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffré, Milano, 1980.
- DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ A., *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 24/2011.
- DÍAZ REVORIO F. J., *El lenguaje en las normas jurídicas. Los Parlamentos y la RAE*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 22/2014.
- DIEZ PICAZO L. M., *Constitución y fuentes del Derecho*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 21/1979.
- DIEZ PICAZO L. M., *Los Preámbulos de las leyes* in AA.VV., *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993.
- ENTRENA CUESTA R., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 1981.
- EZQUIAGA GANUZAS F. J., *Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 20/1988.
- FERNÁNDEZ RIVIERA R.M. – DÍAZ CREGO M., *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 74/2008.
- FERNÁNDEZ SEGADO F., *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones (Algunas reflexiones constitucionales desde la perspectiva italiana)*, Relazione presentata al Seminario internazionale «Efficienza y eficacia de la actividad legislativa en el siglo XXI», organizzato dalla

- Camera dei Rappresentanti della Repubblica Orientale dell'Uruguay, Montevideo, ottobre 2001.
- FONT I LLOVET T., *Los órganos consultivos y la calidad normativa*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009.
- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957.
- GALVEZ MONTES J., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, 1979.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ P., *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 11/2001.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 59/2003.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 16/2005.
- GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Nociones de técnica Legislativa para uso Parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 13/2005.
- GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa*, in *Revista de las cortes generales*, n. 80/2010.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿Hacia el control*

- constitucional de la calidad de las leyes?*, Cizur Menor, Madrid, 2010.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Manual de técnica legislativa*, Cizur Menor, Madrid, 2011.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36/2015.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 38/2016.
- GARCÍA MARTÍNEZ M.A., *La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de Procedimiento Legislativo*, in MORODO LEONCIO R. – DE VEGA P. (a cura di), *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Madrid, III, 2001.
- GARCÍA ROCA J., *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario*, in *Revista Vasca de la Administración Publica*, n. 42/1995.
- GARCÍA ROCA J., *La “decostruzione” della legge in Parlamento*, in ROLLA G. – CECCHERINI E. (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997.
- GARRIDO FALLA F., *Las fuentes del derecho y la reserva reglamentaria en el anteproyecto de Constitución*, in *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978.
- GARRORENA MORALES A., *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980.
- GARRORENA MORALES A., *Escritos sobre la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.
- GASCÓN ABELLÁN M., *Calidad de las normas y técnica normativa. A propósito del «cuestionario previo»*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006.
- GERPE LANDÍN M., *Relaciones entre las Cortes Generales y las Asembleas de las Comunidades Autónomas. Las iniciativas de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978*, in *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ I., *Veto presupuestario del Gobierno: ¿mecanismo de bloqueo parlamentario?*, in *Agenda Pública*, 26 Ottobre 2016, reperibile all'url www.agendapublica.elperiodico.com.

- GÓMEZ LUGO Y., *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, n. 4/2007.
- GONZÁLEZ GÓMEZ A., *La importancia de la técnica legislativa*, in *Revista Debate*, anno VI, n.15/2008.
- GONZÁLEZ TREVIJANO SÁNCHEZ P., *Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 12/1987.
- GONZALO ROZAS M. A. – CAVERO CANO G. *Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 88/2013.
- GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1986.
- GUERRERO SALOM E., *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2000.
- GUTIERREZ VICÉN C., *Sinopsis del artículo 88*, in *www.congreso.es*, 2018.
- HAYEK F., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- HEGEL G. W. F., *Scritti storici e politici*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- IACOMETTI M., La Spagna, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRARI G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009.
- JIMENA QUESADA L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003.
- JUAN LOZANO A. M., *La racionalidad de las leyes: una aproximación a los presupuestos de calidad de las normas y paradigmas para el desarrollo de investigaciones centradas en la creación del Derecho*, in PIÑA GARRIDO L. (coordinado da), *La calidad jurídica de la producción normativa en España*, Instituto de Estudios Fiscales, n. 30/2009.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- LABEAGA J. M. – MUÑOZ C., *La Evaluación de Políticas Públicas en España: Aprendizaje y Práctica Institucional*, in *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, n. 1/2013.
- LARIOS PATERNA M. J., *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas*, in *Revista catalana de dret public*, 2008.
- LAVILLA RUBIRA J. J., *La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo*, in *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1998.

- LIPPOLIS V., *Partiti maggioranza opposizione*, Jovene, Napoli, 2007.
- LÓPEZ GUERRA L., *Considerazioni sulla preminenza del potere esecutivo*, in ROLLA G. (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici, Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991.
- LÓPEZ GUERRA L., *La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional* in TUDELA ARANDA J. – CORONA FERRERO J. – PAU VALL F. (a cura di), *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Madrid, 1994.
- MAESTRO BUELGA G., *Negociación y participación en el proceso legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 32/1991.
- MANZELLA A., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.
- MARCEN J., *Normalización y racionalización de los Documentos de las Leyes, Decretos leyes y Decretos*, in *Documentación Administrativa*, n. 16/1959.
- MARCILLA CÒRDOBA G., *Racionalidad legislativa: crisis de la ley y la nueva ciencia de la legislación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- MARCOS F., *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 179/2009.
- MARTÍN-CASALS M. – VIVER I PI-SUNYER C., *¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los Proyectos de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 21/1990.
- MARTÍNEZ CORRAL J. A., *Los errores en la redacción y la publicación de las leyes: formas de corregirlos y su incidencia sobre la entrada en vigor de aquellas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009.
- MARTÍNEZ PUJALTE A., *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 23/2010.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA M., *Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 15/2004.
- MASSARI O., *Opposizione*, in BOBBIO N. – MATTEUCCI N. – PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di*

- politica*, Utet, Torino, 2004.
- MEDINA GUERRERO M., *El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa*, in PEGORARO L. – PORRAS NADALES A. (a cura di) *Calidad normativa y técnica legislativa: Europa, Estados y Entidades infraestatales*, Librería Bonomo, Bologna, 2003.
- MELLADO PRADO P., *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- MENCARELLI A., *Spagna*, in DICKMANN R. – RINELLA A., *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011.
- MERCADO PACHECO P., *Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47/2013.
- MEZZETTI L., *Opposizione politica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA - SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, CONVERGENCIA Y EMPLEO, *Programa nacional de reformas de España*, Madrid, 2005.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA - SECRETARIA DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES, *Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 3 agosto 2012.
- MONTERO H. R. – RIERA P., *La riforma del sistema elettorale spagnolo*, in BACCETTI C. – BOLGHERINI S. – D'AMICO R. – RICCAMBONI G. (a cura di), *La politica e le radici*, Liviana, Novara, 2009.
- MONTILLA MARTOS J. A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002.
- MONTORO CHINER M. J., *La calidad de las normas: ¿desafío al Estado de Derecho?: el test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes*, in *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 48/1985.
- NAVARRO CABALLERO T. M., *El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la ley orgánica 3/2004, de 28 diciembre*, in *Anales de Derecho*, n. 24/2006.
- NAVAS CASTILLO F., *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de Investigación y Comisiones Legislativas Permanentes con competencia legislativa plena*, Colex, Madrid, 2000.

- OCSE, *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010.
- OCSE - Public Governance Reviews, *Spain: from administrative reform to continuous improvement*, OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD, *Reviews of Regulatory Reform: Spain*, OECD Publishing, Paris, 2000.
- OLIVO F., *Spagna, finisce la paralisi, Rajoy eletto capo del governo*, in *La Stampa*, 29 ottobre 2016.
- PANIAGUA E. L., *Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Madrid, 1990.
- PASQUINO G., *L'opposizione*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- PÉREZ ROYO J., *Las fuentes del Derecho*, in *Temas claves de la C. E.*, Tecnos, Madrid, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Giuffrè, Milano, 1980.
- PREDIERI A., *El sistema de las fuentes del derecho*, in *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980.
- PRESNO LINERA M. A., *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 27/2012.
- PULIDO QUECEDO M., *El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 12/1999.
- PUNSET R., *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14/1982.
- RECORDER DE CASSO E., *Artículo 75*, in GARRIDO FALLA F. (a cura di), *Comentario a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.
- RINELLA A., *Lo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, EUT, Trieste, 1999.
- RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- ROVERSI-MONACO F., *Brevi considerazioni su Governo ed amministrazione nella nuova Costituzione spagnola*, in GARCÍA DE INTERRÍA E. – PREDIERI A., *La Costituzione Spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.
- ROVIRA FLORES DE QUIÑONES M. C., *Valor y función de las exposiciones de motivos en las normas*

- jurídicas*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1972.
- RUBIO LLORENTE M., *El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986.
- RUBIO LLORENTE F., *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 35/1992.
- RUBIO LLORENTE M., *El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006.
- RUÍZ MARTÍNEZ A. M., *Una de las asignaturas pendientes en las administraciones públicas es la generación de información accesible para la evaluación de políticas, servicios u organizaciones públicas*, in *boletic*, n. 78/2016.
- RUIZ ROBLEDO A., *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 43/1995.
- RUIZ ROBLEDO A., *Sobre los tipos de procedimientos legislativos*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- RUIZ RUIZ J. J., *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, in *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018.
- SAÍNZ MORENO F., *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (art. 88 CE)*, in SAÍNZ MORENO F. – DA SILVA OCHOA J. C., *La calidad de las Leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989.
- SÁINZ MORENO F., (voz) *Seguridad jurídica*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- SÁINZ MORENO F., (voz) *Técnica normativa*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- SÁNCHEZ NAVARRO Á., *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*, in *Cuadernos de pensamiento político*, n. 12/2006.
- SAN ISIDORO DA SIVIGLIA, *Originuum seu Etymologiarum libri XX*, ed. de Otto, Lipsiae, 1833, trad. Cortés, Madrid, 1951.
- SANTAMARÍA J., *Las relaciones entra Gobierno y Cortes en el Anteproyecto*, in AA.VV., *Estudios sobre el Proyecto de Consitutción*, Madrid, 1978.

- SANTAMARÍA PASTOR J. A., *Las Leyes Orgánicas: notas entorno a su naturaleza y procedimiento de elaboración*, in *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 4/1979.
- SANTAMARÍA PASTOR J. A., *Artículo 88* in GARRIDO FALLA F. (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33/1991.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Las Directrices de Técnica Normativa*, in *Revista de Administración Pública*, n. 170/2006.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013.
- SARTORI G., *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1/1984.
- SENATO DELLA REPUBBLICA - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna*, Roma, n. 10/2016.
- SENÈN HERNÁNDEZ M., *Artículo 75: el Pleno y las Comisiones*, in ALZAGA O. (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999.
- SOSA WAGNER F., *Aproximación al tema de las leyes orgánicas*, in *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. III, Madrid, 1979.
- STANCATI Z., *La valutazione delle regole in Spagna: gli ultimi saranno i primi?* in CARLI M. (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007.
- SUÀREZ F., *Tractatus de legibus ac de Deo legislatore*, Reus, Madrid, 1918-1921.
- TAJADURA TEJADA J., *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44/1998.
- TAJADURA TEJADA J., *Sobre Los Preámbulos De Las Leyes*, in *Revista jurídica de Navarra*, n. 29/2000.
- TUDELA ARANDA J., *Calidad normativa y renovación del concepto de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 52/2001.
- VAN AEKEN K., *From vision to reality: Ex post evaluation of legislation*, in *Legisprudence*, vol. 5, n. 1/2011.

- VÉLEZ ALVAREZ M. I. – DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F., *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 33/2014.
- VILLACORTA MANCEBO L., *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989.
- VIVER I PI-SUNYER C., *Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance provisional de una década*, in *Autonomies*, n. 21/1996.ri, in *Giur. cost.*, n. 3/2014.

IV

La Germania

di

Andrea Gatti

Giuliana Marra

Giacomo Menegus

Alessandro Antonio Pracilio

Elvira Salemme

Giulia Vasino

Sommario: Introduzione al lavoro di ricerca. Capitolo I – Parte I (A. Gatti, G. Menegus) Fonti del diritto e sindacabilità dei vizi del procedimento 1. Le fonti del diritto in tema di procedimento legislativo. 2. Cenni sulla sindacabilità della violazione delle norme sul procedimento legislativo. Capitolo I – Parte II (G. Menegus) Gli attori del procedimento legislativo ordinario tedesco 1. Premessa. 2. Il Bundestag. I soggetti politici. 2.1. I gruppi parlamentari (Fraktionen). 2.2. I gruppi riconosciuti (Gruppen). 2.3. Singoli deputati non iscritti a gruppi (fraktionlose Abgeordnete). 3. Il Bundestag. Gli organi parlamentari. 3.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundestag. 3.2. (segue) L’Ufficio di Presidenza (Präsidium). 3.3. (segue) L’Ältestenrat. 3.4. Le commissioni (Ausschüsse). 4. Il Bundesrat. 4.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundesrat. 4.2. (segue) L’Ufficio di Presidenza (Präsidium). 4.3. (segue) Il Consiglio permanente (Ständiger Beirat). 4.4. Le commissioni (Ausschüsse). 4.5. Il Segretariato (Sekretariat). Capitolo II (G. Vasino) Il procedimento legislativo in generale e l’iter in assemblea 1. Premessa. I tipi di procedimento legislativo: Zustimmungsgesetze e Einspruchsgesetze. 2. La Föderalismusreform del 2006 e il suo impatto sull’iter legis. 2.1. L’introduzione della legislazione in deroga. 2.2. La riduzione del numero di Zustimmungsgesetze: un effetto sopravvalutato? 3. La fase dell’iniziativa e il ruolo chiave del Bundesregierung. 4. L’espressione dei pareri: l’importanza dell’erster Durchgang. 5. La trattazione delle proposte: il lavoro istruttorio degli Arbeitsgruppen. 6. La prima lettura. 7. La seconda e la terza lettura. Capitolo III – Parte I (G. Marra) L’esame in commissione 1. Premessa, costituzione e compiti delle commissioni e delle sottocommissioni. 2. Le commissioni competenti per il merito e il rapporto con il Plenum. 3. L’iter in commissione. 3.1. Convocazione delle sedute, ordine del giorno, nomina del relatore e numero legale. 3.2. Discussione e lavori in commissione, presentazione di mozioni e chiusura della discussione. 4. Pubblicità dei lavori in commissione (sedute segrete e trattazione di documenti segreti; discussioni pubbliche allargate; sedute pubbliche per audizioni; processo verbale). Capitolo III – Parte II (G. Marra) Il passaggio al Bundesrat Capitolo IV (G. Menegus) Il procedimento di mediazione, le fasi ulteriori dell’iter legislativo e la promulgazione 1. La Commissione di mediazione tra Parlamentarismus e Bundesstaatsprinzip. 2. Fonti e principi che informano il procedimento di mediazione. 3. Composizione della Commissione. 4. Introduzione del procedimento. 5. Svolgimento dei lavori e proposta d’intesa (Einigungsvorschlag). 6. I limiti dell’attività della Commissione. 7. Il prosieguo del procedimento a valle della mediazione. 8. Redazione della versione originale e promulgazione della legge. 9. L’esperienza della Commissione di mediazione. Capitolo V (A. Gatti) Governo e opposizione nel procedimento legislativo ordinario in Germania 1. Le recenti dinamiche strutturali del sistema politico tedesco: la trasformazione del ruolo del Governo e dell’opposizione. 2. Lo statuto del Governo in parlamento. 2.1. L’iniziativa legislativa del Governo. 2.2. Il potere di impostazione dell’agenda parlamentare: strumenti interni ed esterni di direzione. 2.3. Il favor per il Governo: potere di veto e diritti di intervento. 3. L’opposizione come “bene costituzionale”. 3.1. L’iniziativa legislativa: l’obbligo di esame delle proposte dell’opposizione. 3.2. Luoghi e strumenti di dialogo parlamentare. 3.3. I poteri di influenza del procedimento legislativo ordinario esterni al Bundestag: veto del Bundesrat e controllo astratto di costituzionalità. 3.4. La questione della costituzionalità delle “super-maggioranze”. 4. Conclusione: la “via politica” come principale strumento di influenza sulla maggioranza. Capitolo VI (A. A. Pracilio) Istruttoria legislativa, contributo delle lobbies e qualità della normazione in Germania 1. Posizione del problema: la valutazione legislativa come obbligo costituzionale. 2. Relazioni interistituzionali e strumenti a presidio della qualità della normazione: l’iniziativa legislativa. 3. L’istruttoria legislativa in seno al Bundestag e l’acquisizione di pareri esterni: le audizioni pubbliche. 3.1. Audizioni «a porte chiuse» e segretezza dei lavori in Commissione. 4. Gli organi parlamentari per il controllo normativo. 5. Il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione». 6. Il contributo delle lobbies. Conclusioni Bibliografia

Introduzione al lavoro di ricerca.

Il presente lavoro di ricerca ha ad oggetto lo studio del procedimento legislativo ordinario in Germania. Espressione primaria dell’indirizzo politico e momento di composizione delle tensioni fra Centro e periferia che attraversano lo Stato federale, il *Gesetzgebungverfahren* rappresenta un punto di vista privilegiato per comprendere il

funzionamento dell'ordinamento tedesco nel suo complesso. È in questa attività che tipo di Stato e forma di Governo imprimono le tracce più profonde ed emergono nelle loro caratteristiche peculiari.

Per queste ragioni si è preferito adottare una metodologia di analisi che non si limita alla descrizione delle diverse fasi in cui si articola l'*iter legis* ma, per ogni argomento, cerca di mantenere il medesimo approccio critico e rimanere ancorato alle seguenti questioni: 1) ruolo svolto dai diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, modalità di funzionamento degli organi, peculiarità delle varie fasi, analisi dei punti di forza e debolezze rispetto al nostro sistema costituzionale; 2) come le diverse sedi/fasi diventino luogo di composizione del conflitto, sia in relazione ai rapporti maggioranza opposizione, sia con riferimento al rapporto fra *Bund* e *Länder*; 3) discrepanza fra dato normativo e dato reale, se presente, valutato attraverso i dati statistici, e quindi eventuale iato fra costituzione formale e costituzione materiale.

Prima di passare a una disamina approfondita delle diverse fasi del procedimento, si è inteso affrontare in un *capitolo introduttivo* tutti quei temi che si collocano, per così dire, “a monte” del procedimento legislativo: si guarda innanzitutto alle regole che disciplinano la materia, dal *Grundgesetz* ai Regolamenti, fino alle fonti non scritte. Viene inoltre spiegato in che misura – e con quali limitazioni – una violazione delle norme sul procedimento possa essere sindacata dal *Bundesverfassungsgericht*. Una seconda parte del capitolo si concentra invece brevemente sugli attori protagonisti del procedimento, descrivendone natura, funzioni e modalità di intervento.

Il *secondo capitolo* introduce il tema d'indagine con la descrizione dei due tipi di procedimento legislativo ordinario che si differenziano per il diverso grado di partecipazione dalla seconda Camera, valutando inoltre l'impatto della riforma del federalismo del 2006 sulla disciplina dell'*iter legis*. Si procede poi alla descrizione delle fasi costituzionalmente prescritte che precedono il procedimento, per poi esaminare la fase dell'iniziativa, il lavoro istruttorio degli *Arbeitsgruppen* e la trattazione dei progetti di legge all'interno dell'Assemblea.

Si è poi voluto dedicare un contributo specifico alle commissioni parlamentari. Nel *terzo capitolo* si descrive nel dettaglio la composizione, il funzionamento e i principi che guidano l'attività di tali organi interni, i quali, pur potendo agire soltanto nelle vesti di soggetti referenti, acquistano sempre di più una posizione cardine all'interno dell'*iter*, erodendo la capacità decisionale del *Plenum*. Un *focus* particolare è dedicato alla pubblicità dei lavori in Commissione che gode di una disciplina particolare all'interno di tale sistema. Una seconda parte del capitolo si sofferma brevemente su posizione e ruolo del *Bundesrat* nella successiva fase del procedimento.

Il *quarto capitolo* ha ad oggetto l'analisi del procedimento di mediazione fra *Bundestag* e *Bundesrat* che avviene all'interno della *Vermittlungsausschuss*, organo costituzionalmente prescritto e *unicum* nel panorama costituzionale europeo per le sue caratteristiche, per poi valutare l'efficacia di questo strumento in termini di attenuazione della conflittualità fra Camere. Segue la trattazione delle fasi successive, a seconda dell'esito della mediazione, fino alla fase che perfeziona l'atto legislativo, la promulgazione.

Il ruolo esercitato dal Governo e delle opposizioni verrà esaminato nel *quinto capitolo*. Si analizzeranno gli istituti che permettono ad essi di influenzare il procedimento legislativo ponendoli in correlazione con i dati ufficiali sulla legislazione aggiornati all'ultima

legislatura. Con riferimento al *Bundesregierung*, ci si concentrerà anche sui poteri di veto. Infine, si analizzeranno le problematiche messe in evidenza dal Tribunale costituzionale federale nella sua giurisprudenza in relazione alle funzioni di tali soggetti.

Il *sesto capitolo* chiuderà la ricerca con un'indagine sugli strumenti, le sedi e i soggetti a cui è demandato il controllo sulla qualità del prodotto legislativo. In particolare, verrà messa in luce l'importanza del Tribunale costituzionale federale e del *Nationale Normenkontrollrat (NKR)*, organo di controllo indipendente deputato alla valutazione dell'impatto delle leggi. Infine, si passerà al vaglio il contributo delle *lobbies* nel procedimento, anche in assenza di una formalizzazione del loro ruolo, l'importanza dell'attività istruttoria e delle audizioni.

Seguono poi le conclusioni nelle quali verranno elaborate considerazioni finali sul funzionamento del procedimento legislativo in Germania alla luce delle questioni poste in evidenza all'inizio di questa introduzione.

CAPITOLO I – PARTE I

FONTI DEL DIRITTO E SINDACABILITÀ DEI VIZI DEL PROCEDIMENTO

di *Andrea Gatti e Giacomo Menegus**

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto in tema di procedimento legislativo. - 2. Cenni sulla sindacabilità della violazione delle norme sul procedimento legislativo.

1. Le fonti del diritto in tema di procedimento legislativo.

Come è noto, all'apice della gerarchia delle fonti dell'ordinamento tedesco si pone il *Grundgesetz (GG)* e, in particolare, i principi irrinunciabili posti da quest'ultimo. All'art. 79 c. 3° GG i costituenti hanno proceduto a sancire alcuni fondamentali principi ed a sottrarli ad ogni possibile modifica da parte del legislatore costituzionale. Tra essi rientrano, oltre ai diritti fondamentali sanciti nei primi diciannove articoli della Costituzione, il carattere democratico e sociale dell'ordinamento tedesco, il principio dello stato di diritto (rispettivamente art. 20, c. 2° e c. 3° GG)¹⁴³³, così come l'articolazione dello Stato federale in *Länder*, e – conseguentemente – la partecipazione di quest'ultimi all'attività legislativa

* Il paragrafo I è stato redatto dal dott. Andrea Gatti; il paragrafo II dal dott. Giacomo Menegus. All'attività di ricerca per la stesura del Capitolo I – Parte I ha collaborato la dott.ssa Elvira Salemmè.

¹⁴³³ «(2) Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. (3) il potere legislativo è vincolato al rispetto dell'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale al rispetto della legge e del diritto».

(art. 19 c. 1° GG). Il *Grundgesetz* ha proceduto anche a definire i rispettivi ambiti di competenza *Bund-Länder* (artt. 70-76 GG) e ad impostare la disciplina generale della procedura legislativa ordinaria (art. 77-78 GG), prevedendo, in linea generale, che entrambe le camere (*Bundestag* e *Bundesrat*) partecipino al procedimento legislativo¹⁴³⁴. I principi fondamentali inderogabili sono stati poi successivamente estesi attraverso l'opera esegetica del Tribunale Costituzionale federale (*BVerfG*), così da ricomprendere, tra i vari gli elementi imprescindibili dell'ordinamento liberal-democratico, anche la sovranità popolare, la divisione dei poteri, la responsabilità del Governo di fronte al Parlamento, il principio maggioritario e il cd. statuto dell'opposizione¹⁴³⁵.

Passando a trattare le fonti di rango sub-costituzionale, la più rilevante ai nostri fini è senza dubbio dal Regolamento interno del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, di seguito *GO-BT*). In esso si trovano le regole formali specifiche che disciplinano il procedimento legislativo. La sua natura giuridica è ancora discussa. Per la dottrina prevalente e per la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, esso è riconducibile alla indeterminata categoria dei cd. *autonome Satzungen* (statuti di autonomia), all'interno della quale sono altresì ricompresi i vari documenti fondativi degli enti dotati di autonomia funzionale o territoriale¹⁴³⁶. In ragione di ciò, per sottolineare la peculiare funzione e natura dei regolamenti parlamentari, altri autori preferiscono usare l'espressione *Verfassungssatzung* (statuti costituzionali)¹⁴³⁷. Altri ancora ritengono di dover definire il Regolamento normativo come disposizione giuridica interna al Parlamento (*parlamentarischer Innenrechtssatz*), per sottolineare la sua sottoposizione gerarchica non solo alla Costituzione, ma anche alla legge ordinaria¹⁴³⁸.

Due sono le peculiarità che vanno evidenziate del *GO-BT*: il principio della discontinuità dell'organo e la derogabilità delle sue norme da parte dell'Aula. Da una parte, il Regolamento del *Bundestag*, in ossequio al principio di discontinuità degli atti parlamentari, deve essere formalmente riadottato ad ogni inizio di legislatura. Il Tribunale costituzionale federale, ha confermato la necessità di tale prassi in un caso analogo riguardante i

¹⁴³⁴ V. *infra* Cap. II.

¹⁴³⁵ Tra le pronunce fondamentali in merito Cfr. *BVerfGE* 5, 85 del 17 agosto 1956 (cd. sentenza *KPD*), dove si afferma il principio di maggioranza e il valore dell'opposizione come bene costituzionale (§ 604). Cfr. anche la recente sentenza (30 maggio 2016) sui diritti dell'opposizione: *BVerfGE* 142, 25. Sul tema v. *infra*, Cap. V, § 3 ss.

¹⁴³⁶ Si pensi, ad esempio, agli statuti delle Università o dei Comuni. In tal senso, K. STERN, *Das Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, Vol. II, C.H. Beck, München, 1980. Per la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, Cfr. *BVerfGE* 1,144 (148) del 15 febbraio 1952.

¹⁴³⁷ W. BOCKENFÖRDE, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin, 1998.

¹⁴³⁸ T.I. SCHMIDT, *Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 4/2003, pp. 608-648.

regolamenti governativi¹⁴³⁹. Dall'altra parte, l'art. 126 del *GO-BT* prevede espressamente la possibilità per l'aula di disapplicare una norma del regolamento in forza di un voto a maggioranza qualificata. La disponibilità della procedura parlamentare e il suo adattamento al contesto concreto, come anche nel caso italiano, rappresenta la valvola di sfogo per il corretto funzionamento delle istituzioni parlamentari, caratterizzate di per sé da un forte dinamismo. Il criterio della flessibilità – che risulta dunque lo strumento necessario per adeguare l'attività parlamentare alla continua mutevolezza dei rapporti giuridici e politici che si consumano in Parlamento – incontra il suo unico limite nella clausola del *neminem contradicente*, ovvero nel divieto di derogare a quanto disciplinato espressamente dalla Costituzione. Al Regolamento si accompagnano, inoltre, sette allegati che disciplinano alcuni aspetti della vita parlamentare: si va dalle norme di comportamento (allegato 1), alla registrazione dei partiti (allegato 2), fino al tema dell'immunità dei membri (allegato 7) e alla disciplina delle interrogazioni parlamentari (allegati 5 e 7).

Le osservazioni appena svolte sul *GO-BT* valgono, *mutatis mutandis*, anche per il Regolamento del *Bundesrat*.

Una parte della disciplina del diritto parlamentare è contenuta anche in alcune leggi ordinarie. Oltre all'influenza indiretta che possono rivestire le due leggi in materia elettorale¹⁴⁴⁰, un significativo impatto sul procedimento legislativo ordinario deriva dalla legge sui membri del Parlamento (*Abgeordnetengesetz*) del 18 febbraio 1977, nel quale sono delineate le regole volte a definire lo *status* dei membri del *Bundestag* e quello delle *Fraktionen*, oltre che naturalmente gli ambiti propri dell'autodichia parlamentare (in senso lato)¹⁴⁴¹.

Da ultimo è necessario affrontare l'importante tema delle regole non scritte (*Ungeschriebene Regeln*). Molto spesso infatti, come è noto, i lavori parlamentari sono una combinazione inestricabile tra regole formali e informali. All'interno di quest'ultima categoria la dottrina ravvisa due diversi ordini di regole non scritte: le consuetudini (*Gewohnheitsrechte*) – vere e proprie fonti del diritto informale – e le convenzioni costituzionali e parlamentari (dette *Parlamentsbrauche*, ma anche *Übunge*, *Konventionalrechte*, *Courtoisie*)¹⁴⁴². Le regole attinenti all'abbigliamento, ma anche l'astensione da critiche esplicite al Presidente federale all'interno dell'aula, sono riconducibili a quest'ultima categoria. Diversamente, il principio secondo cui i gruppi debbano godere di un tempo di parola proporzionale alla loro consistenza (*Proporzregeln*) o a quello secondo cui maggioranza e opposizione debbano, in linea di massima, cooperare alla formazione dell'ordine del giorno in seno al Consiglio degli Anziani

¹⁴³⁹ Cfr. *BVerfGE* 91, 148 dell'11 ottobre 1994.

¹⁴⁴⁰ Ci si riferisce qui al *Wahlprüfungsgesetz* del 12 marzo 1951, in materia di controllo dei risultati elettorali e al *Bundeswahlgesetz*, in materia di procedure elettorali.

¹⁴⁴¹ Per una trattazione approfondita Cfr. PH. AUSTERMANN – S. SCHMAL (a cura di), *Abgeordnetengesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2016.

¹⁴⁴² P. CANCIK, *Rechtsquellen des Parlamentsrechts*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, § 9, in part. pp. 386-387.

(*Kooperationsregeln*) sono da ricomprendersi, invece, tra le consuetudini¹⁴⁴³. La distinzione degli usi tra *Parlamentsbrauch* e *Gewohnheitsrecht* è tutt'altro che secondaria, dal momento che, in questo secondo caso, un certo grado di vincolatività giuridica delle regole permette, a chi ne lamenta la violazione, di adire le opportune sedi di controllo (normalmente la Commissione per il Regolamento, ma non è escluso un certo sindacato del *BVerfG*).

2. Cenni sulla sindacabilità della violazione delle norme sul procedimento legislativo.

La violazione delle norme sul procedimento legislativo può condurre a differenti conseguenze a seconda della natura e della gravità del vizio in questione.

La violazione di una norma regolamentare, secondo la dottrina maggioritaria¹⁴⁴⁴, è irrilevante ai fini del giudizio di costituzionalità e non comporta ripercussioni sulla conformità della legge al *Grundgesetz*. Ai sensi dell'art. 40 c. 1° II p. GG, le disposizioni regolamentari costituiscono infatti mero diritto parlamentare interno (*Parlamentsinnenrecht*) con valenza di fonte statutaria¹⁴⁴⁵ e si collocano pertanto ad un livello inferiore rispetto alle norme costituzionali. Qualora tuttavia la norma regolamentare violata costituisca la mera riproduzione di una norma di rango costituzionale ovvero la sua coerente concretizzazione, il vizio provoca le medesime conseguenze che produce la violazione diretta di una norma sul procedimento contemplata nel *Grundgesetz*¹⁴⁴⁶.

In proposito – cioè rispetto a vizi procedimentali che derivino dalla violazione di norme costituzionali – è necessario distinguere tra la violazione di norme a carattere tassativo (*zwingenden Vorschriften*) e di norme a carattere meramente ordinatorio (*bloßen Ordnungsvorschriften*). La distinzione è naturalmente rimessa, in ultima istanza, all'interpretazione offerta caso per caso dal *Bundesverfassungsgericht*.

La violazione delle norme a carattere tassativo conduce all'illegittimità e alla dichiarazione di nullità della legge (*Nichtigkeit*); è il caso, per lo più, di quelle disposizioni che garantiscono la partecipazione degli organi costituzionali al procedimento legislativo. Si possono ricondurre nel novero di tali norme, ad esempio, l'art. 76 c. 2° I p. GG, qualora il disegno di legge governativo non sia trasmesso al *Bundesrat*; o ancora l'art. 77 c. 1° II p. GG, qualora la deliberazione legislativa licenziata dal *Bundestag* non sia introdotta nel *Bundesrat*.

¹⁴⁴³ H. SCHULTZE-FIELITZ, *Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz*, in H.-P. SCHNEIDER – W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, Berlin, 1989, § 11, pp. 359-381.

¹⁴⁴⁴ Cfr., tra gli altri, J. PIETZCKER, *Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung*, in H.-P. SCHNEIDER – W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, De Gruyter, Berlin - New York, 1989, § 10 Rn. 42.

¹⁴⁴⁵ V. *supra* Cap. I, § 1.

¹⁴⁴⁶ In tal senso, Cfr. M. NOLTE – C. TAMS, *Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz*, in *JURA – Juristische Ausbildung*, 2000, pp. 158-164.

La violazione di norme a carattere meramente ordinatorio, di contro, non comporta la dichiarazione di nullità della legge¹⁴⁴⁷. In quest'ambito vanno ricomprese tutte le norme che non abbiano carattere tassativo (si tratta, dunque, di una categoria residuale). Ciò vale, ad esempio, per la violazione dell'art. 76 c. 2 I p. GG nei casi in cui il disegno di legge governativo sia trasmesso simultaneamente tanto al *Bundesrat* quanto al *Bundestag*, laddove la norma prevede la trasmissione in via prioritaria al *Bundesrat*; o ancora per il caso di un superamento del termine di cui all'art. 77 c. 1° II p., dal momento che non è pregiudicata la partecipazione del *Bundesrat* al procedimento legislativo. Un ulteriore esempio – ricorrente nella dottrina sul tema – è costituito dalla violazione del § 76 c. 1° GO-BT, nelle ipotesi in cui la proposta di legge provenga da un numero di deputati inferiore al 5% dei componenti del *Bundestag*. In quest'ipotesi, anche qualora si volesse intendere la disposizione regolamentare come diretto sviluppo dell'art. 76 GG, ne andrebbe comunque escluso il carattere tassativo, dal momento che la *ratio* della norma è quella di limitare iniziative prive di prospettive di successo; se la legge invece è stata approvata, la questione non si pone.

CAPITOLO I – PARTE II

GLI ATTORI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO TEDESCO

di Giacomo Menegus

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il *Bundestag*. I soggetti politici. - 2.1. I gruppi parlamentari (*Fraktionen*). - 2.2. I gruppi riconosciuti (*Gruppen*). - 2.3. Singoli deputati non iscritti a gruppi (*fraktionslose Abgeordnete*). - 3. Il *Bundestag*. gli organi parlamentari. - 3.1. Gli organi direttivi. il Presidente del *Bundestag*. - 3.2. (segue) l'ufficio di presidenza (*Präsidium*). - 3.3. (segue) L'*Ältestenrat*. - 3.4. Le commissioni (*Ausschüsse*). - 4. Il *Bundesrat*. - 4.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del *Bundesrat*. - 4.2. (segue) L'Ufficio di presidenza (*Präsidium*). - 4.3. (segue) Il Consiglio permanente (*Ständiger Beirat*). - 4.4. Le commissioni (*Ausschüsse*). - 4.5. Il segretariato (*Sekretariat*).

1. Premessa.

Per ragioni di chiarezza e sintesi espositiva – prima di procedere alla descrizione del procedimento legislativo ordinario tedesco – si è ritenuto opportuno delineare brevemente le caratteristiche salienti degli attori che intervengono nel processo decisionale; in questa sede si è guardato in particolare all'articolazione interna di *Bundestag* e *Bundesrat*, rinviando ogni approfondimento sul ruolo del Governo federale all'apposita sezione¹⁴⁴⁸.

¹⁴⁴⁷ Cfr., ad esempio, *BVerfGE* 44, 308 del 10 maggio 1977; *BVerfGE* 91, 148 del 11 ottobre 1994.

¹⁴⁴⁸ V. *infra* Cap. V, §§ 1 e 2.

2. Il Bundestag. I soggetti politici.

2.1. I gruppi parlamentari (Fraktionen).

Le *Fraktionen* rappresentano il perno attorno al quale ruota l'intera attività del Bundestag. Da un lato costituiscono infatti la struttura politica del Bundestag stesso, tanto che si è parlato in dottrina di un *Fraktionenparlament*¹⁴⁴⁹; dall'altro, assicurano l'efficace svolgimento dei lavori parlamentari, attraverso il proprio ruolo di coordinamento, integrazione e canalizzazione dell'attività dei singoli parlamentari, oltre ad assicurare il collegamento del Bundestag con la società in quanto «espressione dei partiti in Parlamento».

La facoltà dei deputati di associarsi e riunirsi in *Fraktionen* è ritenuta generalmente espressione della più ampia libertà di mandato che compete a ciascun parlamentare in forza dell'art. 38 c. 1° GG.

La disciplina delle *Fraktionen* non è contenuta nella Legge fondamentale – che le menziona solo all'art. 53a GG in relazione alla Commissione comune – ma prevalentemente negli artt. 45-54 AbgG (legge sullo status giuridico del membro del Bundestag, *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages* o, in breve, *Abgeordnetengesetz, AbgG*)¹⁴⁵⁰ e, in parte, nel Regolamento del Bundestag, cui fa rinvio l'art. 45 c. 2° AbgG.

Ai sensi dell'art. 10 c. 1° GO-BT, la costituzione di una *Fraktion* dipende dal ricorrere di due presupposti: in primo luogo, è necessario un numero minimo di partecipanti che corrisponda almeno al 5% dei membri del Bundestag (c.d. *Mindeststärke*)¹⁴⁵¹; in secondo luogo, è richiesto che i componenti appartengano «allo stesso partito o a partiti che non

¹⁴⁴⁹ U. THAYSEN, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Leske, Opladen, 1976, p. 69.

¹⁴⁵⁰ Articoli che costituiscono l'undicesimo capo della legge e sono stati introdotti con la 16ª legge di riforma della disciplina menzionata del 11 marzo 1994 (c.d. *Fraktionsgesetz*; BGBl. I, 526).

¹⁴⁵¹ Tale percentuale riflette la percentuale della soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale per il Bundestag (§ 6 c. 6° BWahlG). Ciò comporta che i parlamentari eletti sulla base di una *Grundmandatsklausel* (ovvero della regola che consente al partito che abbia vinto un *Direktmandat* in una o più circoscrizioni di accedere al Parlamento anche se non dispone della percentuale minima su base federale) non siano tuttavia in grado di formare un vero e proprio gruppo parlamentare, ma possano organizzarsi esclusivamente come un gruppo riconosciuto. Inizialmente il regolamento del Bundestag del 20 settembre 1949 prevedeva che per la costituzione di una *Fraktion* fossero necessari almeno 10 deputati; la modifica nel senso descritto si deve alla c.d. *Kleine Parlamentsreform* del 1969, che ha condotto alla modifica regolamentare del 22 maggio 1970.

siano in competizione tra di loro in nessun *Land*» (c.d. *omogeneità politica* del gruppo)¹⁴⁵². Da quest'ultimo requisito derivano importanti corollari: un parlamentare non può aderire contemporaneamente a più gruppi (c.d. *Verbot der Doppelmitgliedschaft*), come pure membri del medesimo partito non possono dar vita a più gruppi distinti tra loro (c.d. *Verbot der Fraktionsvermehrung*).

Ai sensi dell'art. 10 c. 2° GO-BT, le *Fraktionen* possono accogliere al loro interno *membri ospiti* (*Gäste*) ovvero deputati indipendenti o comunque non aderenti ad alcun gruppo. Di tali membri, si tiene conto ai fini del calcolo della quota dei seggi per la composizione del Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*) e delle Commissioni (*Ausschüsse*), nonché ai fini della distribuzione delle presidenze delle Commissioni stesse.

I gruppi si costituiscono di norma all'inizio della legislatura e cessano con la conclusione della stessa in virtù di un principio di discontinuità tra le legislature¹⁴⁵³.

Le funzioni esercitate dalle *Fraktionen* nei lavori parlamentari possono distinguersi in quattro categorie¹⁴⁵⁴: creative, legislative, di controllo e di pubblicità.

Nella prima categoria (funzione creativa) si tende a ricondurre tutti quei casi in cui l'apporto delle *Fraktionen* è necessario per la formazione degli organi di natura funzionale del *Bundestag* (Presidente, Vice-Presidenti e Segretari, *Ältestenrat*, commissioni, sottocommissioni, ecc.); nella seconda si riportano tutte le prerogative di cui godono i gruppi parlamentari nell'esercizio della funzione legislativa; nella terza categoria si annoverano tutti gli strumenti di cui dispongono le *Fraktionen* ai fini dell'esercizio della tipica funzione parlamentare di controllo (in particolare interrogazioni e interpellanze); infine, nell'ambito della funzione di pubblicità si conducono tutti i poteri di cui dispongono le *Fraktionen* per orientare e organizzare il dibattito e i lavori nel *Plenum* (si pensi alla votazione dell'ordine del giorno nell'*Ältestenrat*, alla designazione del soggetto che prenderà la parola, alla ripartizione dei tempi per gli interventi, ecc.).

È bene sottolineare che, se da un lato le *Fraktionen* condividono un nucleo fondamentale di uguali diritti, dall'altro vi sono molteplici frangenti in cui la "misura" di tali diritti è data

¹⁴⁵² Tale previsione è stata introdotta attraverso la menzionata modifica del Regolamento ed è stata definita "*CSU-Klausel*", proprio perché volta a consentire a CDU e CSU di formare una singola *Fraktion* (fino ad allora era richiesta l'appartenenza al medesimo partito). Al ricorrere dei detti presupposti, il riconoscimento del gruppo parlamentare avviene automaticamente, senza che sia necessario il voto del *Plenum*. Qualora invece vi siano parlamentari che intendano creare un gruppo pur non essendo stati eletti in liste differenti e con orientamento politico diverso è necessario il voto del *Plenum*, volto ad evitare il sorgere di gruppi dall'orientamento politico eterogeneo che potrebbero nuocere ai lavori del *Bundestag*. Cfr. H. BUTZER, *GG Art. 38 [Wahl]*, in V. EPPING – C. HILLGRUBER (a cura di), *BeckOK - Grundgesetz*, Rn. 138 ss., in part. 141.

¹⁴⁵³ Qualora però il numero dei componenti scenda al di sotto del 5%, il gruppo parlamentare è sciolto prima del termine della legislatura (con alcune eccezioni); Cfr. H.H. KLEIN, § 17. *Fraktionen*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, pp. 531-532.

¹⁴⁵⁴ Si riprende qui la categorizzazione di H.H. KLEIN, *Art. 38*, in T. MAUNZ – G. DÜRIG, *Grundgesetz - Kommentar*, Beck, München, 2012, Rn. 47.

in proporzione alla loro consistenza. Si pensi, ad esempio, ai tempi per gli interventi assegnati a ciascun gruppo, oppure al numero di componenti negli organi collegiali. Sotto questo secondo profilo, particolarmente rilevante è il c.d. “principio di specularità” (*Grundsatz der Spiegelbildlichkeit*) che informa la composizione di tutti quegli organi del *Bundestag* che partecipano al processo decisionale, quali *in primis* commissioni e subcommissioni¹⁴⁵⁵.

2.2. I gruppi riconosciuti (Gruppen).

I deputati che intendono aggregarsi stabilmente in ragione dell'appartenenza al medesimo partito o in virtù della condivisione dei medesimi obiettivi politici, ma non arrivino a rappresentare il 5% dei membri del *Bundestag* non possono formare una *Fraktion*. Tuttavia, in ragione del diritto di aggregarsi per svolgere in comune il lavoro parlamentare (art. 38 c. 1° GG), il gruppo in parola «può essere *riconosciuto*» dall'Assemblea ai sensi del § 10 c. 4° GO-BT. Generalmente si ritiene che la decisione di riconoscere o meno il gruppo dipenda dalla discrezionalità politica dell'aula; ma il riconoscimento diviene sostanzialmente obbligato quando la consistenza del gruppo sia tale da dare accesso a taluni diritti (si pensi, in particolare, alla ripartizione dei posti in commissione)¹⁴⁵⁶.

Il Regolamento del *Bundestag* non prevede espressamente alcuna disciplina dei compiti e dei poteri dei gruppi riconosciuti; finora, si è proceduto redigendo di volta in volta le regole per il caso specifico¹⁴⁵⁷. In via generale, si può sostenere che il ruolo e l'ampiezza dei diritti dei gruppi riconosciuti si avvicinano, di volta in volta, più a quello dei singoli parlamentari o a quello di una vera e propria *Fraktion* in ragione della relativa consistenza numerica. Ciò è evidente in rapporto alla composizione delle commissioni: qualora, in ragione dell'ampiezza della commissione, restino vacanti dei posti, il gruppo deve poter concorrere alla composizione della commissione in ragione del principio di proporzionalità¹⁴⁵⁸. Nelle attività della commissione, i membri nominati delle *Fraktionen* e dai *Gruppen* godono delle medesime prerogative, senza distinzione alcuna. Questo, tuttavia, non comporta l'insorgere di un vero e proprio diritto in capo ai *Gruppen* a prender parte alle

¹⁴⁵⁵ Cfr. § 12 GO-BT. Ciò non vale per la Commissione di Mediazione; V. *infra* Cap. IV, § 3.

¹⁴⁵⁶ Nel 1960 fu riconosciuto il gruppo del *Deutsche Partei (DP)* con 6 membri, dopo che 9 membri lasciarono la *Fraktion* per quella della *CDU*; nella XII Legislatura sono stati riconosciuti i gruppi dei *Bündnis90/Die Grünen* con 8 membri e del *PDS/Die Linke* con 17 membri; nel 2002, è stato invece negato il riconoscimento del gruppo ai soli due deputati del *PDS* eletti, dal momento che si sono ritenuti necessari almeno 3 membri.

¹⁴⁵⁷ Si vedano, ad esempio, le regole redatte dall'*Ältestenrat* con riferimento ai gruppi *Bündnis90/Die Grünen* e dei *PDS/Die Linke* della XVII Legislatura (BT-Drs. 12/149 e 12/150), nonché ai *PDS* nella XIII Legislatura (BT-Drs. 13/684).

¹⁴⁵⁸ Cfr. *BVerfGE* 84, 304 del 16 luglio 1991 (c.d. *Erste PDS-Entscheidung*).

commissioni, con tutto ciò che ne consegue in merito alla partecipazione concreta al processo decisionale laddove non vi siano posti vacanti cui concorrere¹⁴⁵⁹.

2.3. Singoli deputati non iscritti a gruppi (*fraktionlose Abgeordnete*).

Diversamente da quanto previsto nell'ordinamento italiano, il deputato eletto non è necessariamente tenuto ad aderire a una *Fraktion* o a un gruppo riconosciuto. Non è infatti prevista l'esistenza di una componente del *Bundestag* analoga al nostro gruppo misto, che anzi contrasterebbe con il summenzionato principio di omogeneità politica.

Nella prassi, i deputati privi di gruppo sono per lo più parlamentari che si sono dimessi o sono stati espulsi dal relativo gruppo nel corso della legislatura¹⁴⁶⁰.

I deputati in questione godono di una capacità di incidere sui lavori parlamentari significativamente minore rispetto a quella dei deputati organizzati in *Fraktionen*. Basti considerare che i membri di una *Fraktion* hanno ciascuno il diritto a sedere in almeno una commissione permanente con pienezza di diritti, mentre i singoli deputati *fraktionslose* hanno diritto di essere ammessi in commissione solo nella veste di *membro a titolo consultivo* e dispongono perciò del solo diritto di parola e proposta (*Rede- und Antragsrecht*), ma non di quello di voto: se fosse altrimenti, verrebbero alterati eccessivamente i rapporti di forza in commissione, i quali devono – come si è visto – rispecchiare quelli presenti in aula¹⁴⁶¹. Considerevolmente ridotti sono pure gli strumenti di controllo, in quanto è loro concessa la facoltà di presentare mere domande orali o scritte ai sensi del § 105 *GO-BT*, ma non interrogazioni e interpellanze, riservate alle sole *Fraktion* o a aggregazioni di deputati che raggiungano il 5% del *Bundestag*.

I singoli deputato *fraktionlos* mantiene pertanto la pienezza dei diritti (in particolare, diritto di parola e di voto) esclusivamente nella sede plenaria, nell'ambito della quale gode delle medesime prerogative degli altri deputati.

Nel complesso tuttavia – e in particolar modo, con riferimento specifico al processo decisionale, che si concentra prevalentemente nell'attività delle commissioni – il singolo

¹⁴⁵⁹ Cfr., in part., *BVerfGE* 96, 264 del 17 settembre 1997 (c.d. *Zweite PDS-Entscheidung*), che riconosce la legittimità della differente disciplina tra *Fraktionen* e *Gruppen* in quanto funzionale a prevenire che «il pericolo che una miriade di istanze di piccoli gruppi – da ultimo, senza prospettive – intralci i lavori parlamentari».

¹⁴⁶⁰ Da ultimo, si veda il caso dei deputati dell'*AfD*, *Frauke Petry* e *Mario Mieruch*.

¹⁴⁶¹ La partecipazione del singolo deputato alle commissioni, con diritto di parola e proposta, si atteggia come un vero e proprio diritto dello stesso deputato in virtù dell'art. 38 *GG*; Cfr., in tal senso, *BVerfGE* 80, 188 del 13 giugno 1989 (c.d. *Wüppesahl-Urteil*) annotata diffusamente in lingua italiana da N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1147 ss.

deputato non aderente ad alcun gruppo è destinato a condurre un'«esistenza di marginalità politica»¹⁴⁶².

3. Il Bundestag. Gli organi parlamentari.

3.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundestag.

Il Presidente del *Bundestag* (detto anche *Bundestagspräsident*) è la seconda carica dello stato tedesco dopo il Presidente federale e rappresenta – ai sensi del § 7 c. 1° *GO-BT* – il *Bundestag*, sia sotto il profilo istituzionale (come *Repräsentant*) sia sotto quello più strettamente giuridico (come *Vertreter*)¹⁴⁶³.

Esercita una molteplicità di funzioni, tra le quali emerge la conduzione «equa e imparziale» dei lavori del *Plenum*: il Presidente apre e chiude i lavori dell'Aula (§ 22 *GO-BT*), chiama i punti dell'ordine del giorno, dà la parola ai deputati ed assicura – attraverso un articolato insieme di strumenti – l'ordine all'interno del *Bundestag*. Il Presidente è inoltre il vertice dell'amministrazione parlamentare¹⁴⁶⁴, gestisce le proprietà del *Bundestag* ed esercita i poteri di polizia all'interno degli edifici parlamentari (art. 40 c. 2° *GG*). È parte tanto dell'Ufficio di Presidenza, quanto dell'*Ältestenrat*. Il Presidente del *Bundestag* è eletto – a maggioranza assoluta e scrutinio segreto – dall'Assemblea (art. 40 c. 1° *GG*), nel corso della prima seduta della nuova legislatura, che è presieduta dal c.d. *Presidente decano* (§ 1 c. 1° e 4° *GO-BT*).

Finora, la massima carica del *Bundestag* è sempre stata assegnata alla *Fraktion* più consistente, senza particolari scontri al momento dell'elezione¹⁴⁶⁵.

3.2. (segue) L'Ufficio di Presidenza (*Präsidium*).

L'Ufficio di Presidenza del *Bundestag* (*Präsidium*) è un organo collegiale che si compone del Presidente e dei suoi Vice (§ 5 *GO-BT*). Il numero complessivo dei membri non è prefissato nel Regolamento, ma ogni *Fraktion* – a partire dal 1994 – deve poter

¹⁴⁶² H. SCHULTZ-FIELITZ, *Der Fraktionslose im Bundestag: einer gegen alle?*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1989, p. 836.

¹⁴⁶³ Cfr. amplius T. WILRICH, *Der Bundestagspräsident*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002, p. 152 ss.

¹⁴⁶⁴ In questa vede provvede, ad esempio, ad assunzione, licenziamento e congedo dei dipendenti e alla nomina del Direttore del *Bundestag*.

¹⁴⁶⁵ Unica eccezione si è riscontrata nel 1954 quando – deceduto il Presidente in carica – è stato necessario arrivare alla terza votazione per scegliere tra il candidato della *CDU/CSU* e quello della *SPD*; Eugen Gerstenmaier (*CDU/CSU*) fu eletto solo al terzo ballottaggio.

disporre di almeno un Vice-Presidente¹⁴⁶⁶. I Vice-Presidenti, oltre ai compiti svolti nell'ambito del *Präsidium* e dell'*Ältestenrat*, sostituiscono il compito di sostituire il Presidente nella pienezza dei poteri nelle ipotesi di impedimento dello stesso e gli subentrano, a rotazione, nella conduzione dei lavori parlamentari.

Le funzioni dell'organo non sono individuate puntualmente dal regolamento¹⁴⁶⁷; in linea di massima, si può affermare che compete all'Ufficio, in primo luogo, una funzione consultiva nei confronti del Presidente, nonché un potere di intervento in una serie di materie – talora in via autonoma, talora d'intesa con il Presidente – tra le quali si ricordano, ad esempio, gli affari amministrativi (in particolare, il lavoro alle dipendenze del *Bundestag*), le questioni controverse nella gestione del dibattito in aula e nell'applicazione del regolamento, il controllo del rispetto delle norme di comportamento dei deputati, le pubbliche relazioni. Il *Präsidium* può inoltre redigere dichiarazioni preliminari alle sedute dell'*Ältestenrat* (senza valore vincolante, ma con rilevante significato politico)¹⁴⁶⁸.

Nonostante le funzioni elencate possano apparire piuttosto limitate, nel corso del tempo l'Ufficio di Presidenza ha assunto via via un ruolo politico sempre più rilevante, al punto da essere definito come «una specie di camera di compensazione in vista degli accordi che si stringono nel vero consiglio d'amministrazione, l'*Ältestenrat*»¹⁴⁶⁹.

3.3. (segue) L'*Ältestenrat*.

Il Consiglio degli Anziani è un organo collegiale, composto dal Presidente, dai Vice-Presidenti e da altri 23 deputati (tra i quali sono in genere ricompresi i rispettivi capigruppo) designati dalle *Fraktion* in proporzione alla loro consistenza numerica. In via di prassi, alle

¹⁴⁶⁶ All'ingresso nel *Bundestag* del partito nazionalista di destra *Alternative für Deutschland (AfD)* non è seguita tuttavia l'elezione di un Vice-Presidente della relativa *Fraktion*: il candidato Albrecht Glaser non ha infatti ottenuto i voti necessari per accedere alla carica, in quanto osteggiato da una parte consistente dei deputati per alcune dichiarazioni su libertà religiosa ed Islam. Il posto riservato all'*AfD* rimane pertanto attualmente vacante.

¹⁴⁶⁷ Per lungo tempo questa incertezza ha comportato la scarsa operatività dell'organo (che si occupava esclusivamente della conservazione delle registrazioni delle sedute del *Bundestag*; Cfr. H. TROBMAN, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, Beck, München, 1977, § 5, nota 2), tanto che si è parlato di “Bella Addormentata” (così il deputato dell'*SPD*, Karl Mommer; V Legislatura, 225^a Seduta del 27 marzo 1969, Resoconto stenografico, Bd. 69, p. 12373). Il *Präsidium* ha iniziato a operare “a pieno regime” solo a partire dalla riforma parlamentare del 1969.

¹⁴⁶⁸ Cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, P. BLUM, § 21. *Leitungsgorgane*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, p. 700 ss.

¹⁴⁶⁹ W. ZEH, § 42. *Gliederung und Organe des Bundestages*, in J. ISENSEE – P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, II, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 1998, Rn. 33.

sedute del Consiglio presenza anche un membro del Governo (di regola, lo *Staatsminister*), il quale tuttavia non fa tecnicamente parte dell'organo e non esercita pertanto diritto di voto.

Il collegio si riunisce settimanalmente ed è presieduto e convocato dal Presidente. Le decisioni sono di regola assunte per *consensus*.

L'*Ältestenrat* svolge compiti che, presso il Senato e la Camera italiani, sono riconducibili in parte alla Conferenza dei Capigruppo, in parte all'Ufficio di Presidenza¹⁴⁷⁰: da un lato, infatti, esercita un'importante funzione di supporto al Presidente, specie per quanto riguarda le questioni organizzative del *Bundestag* (§ 6 c. 2° p. I *GO-BT*); dall'altro, ha competenza residuale su tutti gli affari interni che non ricadono nella competenza del solo Presidente o del *Präsidium* (§ 6 c. 3° p. I *GO-BT*).

Sotto il primo profilo, l'*Ältestenrat* promuove, ad esempio, l'intesa tra le *Fraktion* in ordine alla ripartizione dei Presidenti e dei rispettivi Vice delle singole commissioni (§ 6 c. 2° p. III *GO-BT*); o ancora la suddivisione dei tempi di parola tra le varie componenti parlamentari; ma soprattutto elabora il piano dei lavori del *Bundestag* per l'anno successivo, nonché il calendario delle sedute per la settimana seguente e l'ordine del giorno¹⁴⁷¹.

Al di là delle specifiche funzioni attribuitegli dal Regolamento, il Consiglio degli Anziani riveste un ruolo cruciale – unanimemente riconosciuto dalla dottrina – quale sede della mediazione delle forze politiche per assicurare la piena funzionalità del *Bundestag*. Si è detto efficacemente in proposito che l'*Ältestenrat* è il «vero organo politico di organizzazione e direzione dell'intera attività del Parlamento»¹⁴⁷².

3.4. Le commissioni (Ausschüsse).

Le commissioni rappresentano gli organi collegiali di base del *Bundestag* e al loro interno si concentra la gran parte dei lavori parlamentari.

Il *Bundestag* conta ad oggi ventitré commissioni permanenti¹⁴⁷³ (Finanze; Bilancio; Economia ed energia; Interni; Affari esteri; Difesa; Affari dell'Unione europea; Salute; Lavoro e affari sociali; Istruzione, ricerca e valutazione dell'impatto tecnologico; Agenda digitale; Trasporti e infrastrutture digitali; Alimentazione e agricoltura; Famiglie, anziani, donne e giovani; Cultura e media; Diritti umani e aiuti umanitari; Cooperazione e sviluppo; Diritto e protezione dei consumatori; Sport; Turismo; Ambiente, protezione della natura, costruzione e sicurezza dei reattori; Petizioni; Verifica delle elezioni, immunità e regolamento). Generalmente le commissioni sono ricostituite e rinominate all'inizio di ciascuna legislatura; tuttavia, talune non sono nella disponibilità del *Bundestag* in quanto

¹⁴⁷⁰ In tal senso anche N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare»*, cit., p. 1157.

¹⁴⁷¹ Cfr. § 20 *GO-BT*.

¹⁴⁷² A. VERSTEYL, Art. 40, in: I. v. MUNCH – P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, II, Beck, München, 2001, Rn. 10.

¹⁴⁷³ Il numero può variare anche considerevolmente: basti pensare che durante la I Legislatura si erano costituite quaranta commissioni, mentre già dalla sesta erano scese a diciassette.

previste dal *Grundgesetz*¹⁴⁷⁴ ovvero da disposizioni di rango legislativo. La maggior parte delle commissioni parlamentari tende a corrispondere all'articolazione in ministeri del Governo federale, in modo tale che a ciascun Ministero corrisponda una commissione competente per le medesime materie.

Ogni commissione si compone di un Presidente, di un Vice-Presidente e di un numero variabile di deputati. I seggi in commissione sono ripartiti tra i gruppi parlamentari in conformità al principio di specularità, in modo tale che anche nella composizione del collegio siano riproposti i rapporti di forza intercorrenti in Aula. L'assegnazione dei singoli deputati ad una specifica commissione è frutto della scelta della rispettiva *Fraktion* (art. 57 c. 2° *GO-BT*), tendenzialmente orientata in base alle competenze e agli interessi del singolo¹⁴⁷⁵. Ciascun gruppo parlamentare nomina un coordinatore (*Obmann*) dei propri membri in modo tale da assicurare un indirizzo coerente dei lavori in commissione.

Compito principale delle commissioni è quello di svolgere la funzione referente, in qualità di «organi decisionali preparatori del *Bundestag*» (§ 62 c. 1° II p. *GO-BT*): i disegni di legge sono introdotti, discussi e rielaborati nelle commissioni competenti per poi essere sottoposti al voto del *Plenum*¹⁴⁷⁶.

4. Il Bundesrat.

4.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundesrat.

Il Presidente del *Bundesrat* rappresenta la Repubblica federale tedesca in tutte le materie nelle quali è prevista l'intervento del *Bundesrat* (§ 6 *GO-BR*) e dirige la relativa amministrazione (in particolare per quanto concerne il personale); nei casi di impedimento o cessazione anticipata dalla carica esercita le funzioni di *Bundespräsident* (art. 57 *GG*). Il Presidente è eletto senza dibattito per la durata di un anno (art. 52 *GG* in combinato disposto con § 5 *GO-BR*). In seguito alla controversa elezione del 1949, che ha visto eletto Presidente il Primo ministro del *Nordrhein-Westfalen* in luogo del candidato bavarese su cui i *Länder* si erano precedentemente accordati, si è deciso di rinunciare a procedere ad una

¹⁴⁷⁴ Sono espressamente previste dal *Grundgesetz* la Commissione per gli Affari esteri (art. 45a *GG*), per la Difesa (art. 45a *GG*), per le Petizioni (art. 45c *GG*) e per gli Affari dell'Unione europea (art. 45 *GG*), cui va aggiunta (sebbene sia in realtà un organo collegiale paritetico) la Commissione comune (art. 53a *GG*) – composta per due terzi da membri del *Bundestag* e un terzo da membri del *Bundesrat* – la quale è chiamata ad intervenire come una sorta di “parlamento d'emergenza” in casi eccezionali di difesa (art. 115e *GG*).

¹⁴⁷⁵ Giocano un ruolo importante pure la provenienza regionale e sociale; Cfr. G. KRINGS, § 17 *Fraktionen. D. Die Rolle der Fraktionen im parlamentarischen Verfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 541.

¹⁴⁷⁶ V. *infra* Capp. II e III.

elezione vera e propria volta per volta: con l'accordo concluso alla conferenza del 30 agosto 1950 di Königstein/Taunus (c.d. *Königsteiner Abkommen*)¹⁴⁷⁷, i rappresentanti dei *Länder* hanno convenuto di procedere a rotazione in senso decrescente a partire dal Primo ministro del *Land* più popoloso. La votazione del Presidente quindi, sin dal 1950 adottata costantemente all'unanimità, è divenuta la sostanziale ratifica di tale meccanismo.

4.2. (segue) L'Ufficio di Presidenza (Präsidium).

Il *Präsidium* è un organo collegiale formato dal Presidente e dai suoi Vice¹⁴⁷⁸. Come nel *Bundestag*, anche nel *Bundesrat* i Vice-Presidenti coadiuvano il Presidente nell'esercizio delle funzioni e, in caso di impedimento, lo sostituiscono.

Il collegio si occupa, in via principale, della preparazione del bilancio del *Bundesrat*, oltre che della preparazione delle sedute del *Bundesrat* e degli affari amministrativi nei casi in cui gli stessi non spettino allo *Ständiger Beirat* o al *Bundesrat* (§ 8 c. 2° *GO-BR*); ad ogni modo, quest'ultimo può delegare la trattazione di talune questioni all'Ufficio di Presidenza.

4.3. (segue) Il Consiglio permanente (Ständiger Beirat).

Il Consiglio permanente riveste un ruolo di particolare importanza nel funzionamento del *Bundesrat* – assai prossimo a quello dell'*Ältestenrat* – e rappresenta la sede privilegiata di coordinamento dell'organo con il Governo federale. Alle sedute, che si tengono settimanalmente, ha facoltà di partecipare con diritto di parola il Ministro federale per gli affari del *Bundesrat* e dei *Länder* (§ 9 c. 3° *GO-BR*)¹⁴⁷⁹. Sotto il profilo strettamente organizzativo, il Consiglio permanente esercita a sua volta compiti di supporto all'attività della Presidenza, limitandosi tuttavia nella prassi alla gestione delle questioni più significative o controverse.

Il Consiglio permanente è composto dal Presidente e dai plenipotenziari dei *Länder*.

4.4. Le commissioni (Ausschüsse).

¹⁴⁷⁷ Nella conferenza dei presidenti dei *Länder* del 20-21 dicembre 1990 si è nuovamente stabilito l'ordine di successione sulla base del numero dei rispettivi abitanti (che vale sino al 2016/2017). Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hambur, 2013, p. 432, nota 26.

¹⁴⁷⁸ Eletti anch'essi secondo l'ordine previsto per i Presidenti: il primo Vice è il Presidente dell'anno precedente; il secondo quello dell'anno venturo.

¹⁴⁷⁹ Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung*, cit., p. 435.

La maggior parte dell'attività del *Bundesrat* si concentra nelle commissioni permanenti alle quali, similmente a quanto accade per il *Bundestag*, compete una *funzione referente*, in quanto predispongono e preparano le deliberazioni del *Bundesrat*. Vi sono attualmente sedici commissioni permanenti¹⁴⁸⁰ (Finanze; Interni; Europa; Economia; Difesa; Affari esteri; Salute; Famiglie e Anziani; Lavoro, integrazione e politiche sociali; Donne e giovani; Politiche agrarie e tutela dei consumatori; Edilizia abitativa; Diritto; Ambiente; Trasporti; Cultura), ma è consentito istituire commissioni per questioni particolari (§ 11 *GO-BR*).

Nella composizione delle commissioni, i *Länder* sono rappresentati in modo paritario, secondo il c.d. principio di *Staatsgleichheit* e hanno ciascuno diritto ad un voto.

Generalmente nelle commissioni Difesa e Affari esteri, i *Länder* sono rappresentati dal vertice del Governo statale (si discorre pertanto di “commissioni politiche”¹⁴⁸¹; mentre alle altre commissioni specializzate partecipano, di norma, i ministri statali competenti. Un aspetto di grande rilievo è rappresentato dalla possibilità che i membri “politici” della commissione possano farsi sostituire da un delegato (art. 52 c. 4° GG), ovvero un funzionario ministeriale statale, che può assicurare la necessaria competenza per la trattazione delle materie più specialistiche¹⁴⁸².

Una parte considerevole del dialogo tra *Länder* e Governo federale si realizza nell'ambito dell'attività delle commissioni: tanto il Cancelliere quanto i ministri federali hanno il diritto di partecipare (e se richiesti, il dovere) alle sedute di ogni commissione, oltre al diritto di essere sentiti in qualunque momento (art. 53 GG). I lavori delle commissioni non sono pubblici (art. 37 GG).

4.5. Il Segretariato (Sekretariat).

Dal momento che i singoli ministri statali o comunque i rispettivi delegati per lo più non risiedono a Berlino, ma vivono ed operano prevalentemente nel proprio *Land*, un ruolo fondamentale nell'assicurare la continuità, il coordinamento e, in ultima istanza, la

¹⁴⁸⁰ L'articolazione delle commissioni tende a rispecchiare la struttura del Governo federale – come per il *Bundestag* – in modo tale che le competenze di una commissione corrispondano a quelle di un ministero federale. Il numero delle commissioni si è attestato a sedici a partire dal 1991, in modo tale che ogni singolo *Land* possa ottenere la presidenza di una commissione. Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung*, cit., p. 434, nota 42.

¹⁴⁸¹ Alla Presidenza di tali commissioni si applica il meccanismo di rotazione descritto per il Presidente del *Bundesrat*.

¹⁴⁸² B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 44, osserva che tale facoltà «è stata in realtà la chiave attraverso la quale la burocrazia locale è riuscita ad insediarsi in maniera significativa anche nella attuale struttura del *Bundesrat*, e ad acquisire uno specifico peso nel processo decisionale».

funzionalità dell'organo (e delle commissioni in particolare) è assunto dagli apparati burocratici del *Bundesrat*.

Il Segretariato del *Bundesrat* è presieduto dal Direttore, nominato dal Presidente in conformità alla votazione del *Bundesrat*; questi è assistito da un Vice-Direttore. Tanto il Direttore, quanto il Vice esercitano un'importante funzione di supporto alle attività della Presidenza (art. 14 *GO-BR*)¹⁴⁸³, specie per quanto attiene alla direzione delle sedute plenarie: il Direttore redige l'ordine del giorno, assiste il Presidente per quanto attiene l'applicazione delle regole procedurali e lo coadiuva nella conta dei voti¹⁴⁸⁴.

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN GENERALE E L'ITER IN ASSEMBLEA

di Giulia Vasino

SOMMARIO: 1. Premessa. I tipi di procedimento legislativo: *Zustimmungsgesetze* e *Einspruchsgesetze*. - 2. La *Föderalismusreform* del 2006 e il suo impatto sull'*iter legis*. - 2.1. L'introduzione della legislazione in deroga. - 2.2. La riduzione del numero di *Zustimmungsgesetze*: un effetto sopravvalutato? - 3. La fase dell'iniziativa e il ruolo chiave del *Bundesregierung*. - 4. L'espressione dei pareri: l'importanza dell'*erster Durchgang*. - 5. La trattazione delle proposte: il lavoro istruttorio degli *Arbeitsgruppen* - 6. La prima lettura. - 7. La seconda e la terza lettura.

1. Premessa. I tipi di procedimento legislativo: *Zustimmungsgesetze* e *Einspruchsgesetze*.

L'art. 77 c. 1° della Legge fondamentale individua il *Bundestag* come unico organo titolare della funzione legislativa¹⁴⁸⁵. Tuttavia, in virtù del principio di necessario contemperamento fra interessi federali e interesse nazionale che è posto a fondamento dell'ordinamento costituzionale tedesco, è previsto il coinvolgimento indiretto dei *Länder* nell'attività legislativa dello Stato. È infatti la Costituzione a stabilire che, in seguito all'approvazione da parte del *Bundestag*, un testo di legge venga trasmesso al *Bundesrat*

¹⁴⁸³ Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS, *Gesetzgebung*, cit., p. 435.

¹⁴⁸⁴ Invero, osserva ancora B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, cit., pp. 46-47, che «dato il rapido avvicendamento nella carica di presidente, nonché il contemporaneo assorbente impegno alla guida di un governo di Land, e date le frequenti assenze (...), il ruolo del segretario ha assunto una importanza essenziale, tanto più evidente quando si osservi che viene ricoperta ininterrottamente per periodi assai lunghi».

¹⁴⁸⁵ Art. 77 c. 1° I p. GG: «*Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen*».

1486

Una volta che il progetto perviene al Consiglio federale¹⁴⁸⁷, questo può, entro tre settimane dalla trasmissione dell'atto, chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*) avente il compito di avanzare proposte di integrazione, modifica o addirittura di abrogazione del testo approvato dal *Bundestag*¹⁴⁸⁸. Tale peculiare meccanismo di riesame si applica “a ogni tipo di legge”, come si evince dalla lettera dell'art. 77 c. 2° della Costituzione, comprese le leggi di revisione costituzionale¹⁴⁸⁹. Da questo momento in poi, tuttavia, si interrompe la disciplina costituzionale comune a ogni tipo legge ordinaria e il procedimento legislativo può seguire percorsi differenti¹⁴⁹⁰.

La prima rilevante distinzione che occorre operare, infatti, con riferimento alla generale disciplina dell'*iter* legislativo ordinario, concerne il grado di partecipazione della seconda camera. Sulla base di questo criterio si possono individuare due grandi categorie di leggi ordinarie¹⁴⁹¹:

- le leggi semplici (*Einspruchsgesetze*) o “a prevalenza del *Bundestag*”, che per la loro approvazione non necessitano del voto favorevole del *Bundesrat*. A quest'ultimo è consentito, nel corso del procedimento, di porre solamente un veto sospensivo che al termine della procedura può essere superato con una votazione che prevede un meccanismo di maggioranze crescenti a seconda del “livello” di opposizione manifestato dalla seconda camera¹⁴⁹². Se il *Bundesrat* delibera a maggioranza, il *Bundestag* deve adottare la sua

¹⁴⁸⁶ L'art. 50 della Legge fondamentale stabilisce che «Attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione Europea». Sul punto Cfr. F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn, Introduzione e testi*, II ed., Giuffrè, Milano, p. 112 ss. e J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, II ed., Duncker & Humblot, Berlin, 2001, p. 130 ss.

¹⁴⁸⁷ La procedura all'interno del *Bundesrat* è nota nella prassi come “*zweiter Durchgang*” (secondo passaggio). Sul punto v. *infra* Cap. III – Parte II.

¹⁴⁸⁸ V. *infra* Cap. IV.

¹⁴⁸⁹ Qualora per una legge sia necessario il parere favorevole del *Bundesrat*, anche il *Bundestag* e il Governo federale possono chiedere la convocazione della commissione (art. 77 c. 2° IV p. GG).

¹⁴⁹⁰ E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Gaalad Edizioni, Giulianova, 2013, p. 42.

¹⁴⁹¹ È possibile individuare la categoria a cui appartiene la legge dalla formula di promulgazione (*Verkündungsformel*) che introduce il testo legislativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*). Per una legge bicamerale la formula è «il *Bundestag*, con il consenso del *Bundesrat*, ha approvato la seguente legge» («*Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen*»); in caso contrario compare la semplice locuzione «Il *Bundestag* ha approvato la seguente legge» («*Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen*»).

¹⁴⁹² G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi “bicamerali”*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006, p. 4.

decisione a maggioranza assoluta, tuttavia, se l'opposizione del Consiglio federale è espressa a maggioranza dei due terzi «essa necessita, per essere respinta dal *Bundestag*, della maggioranza di almeno due terzi dei votanti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del *Bundestag*» (art. 77 c. 4° GG);

- le leggi bicamerali (*Zustimmungsgesetze*) o “a consenso necessario”, per le quali l'assenso del *Bundesrat* diviene indispensabile per l'adozione dell'atto. Ciò significa che la manifestazione del consenso del Consiglio federale è indefettibile e la sua assenza impedisce alla legge di raggiungere la sua perfezione formale. A ben vedere, è solo in questa sede che si può parlare in modo non improprio di partecipazione (*Mitbestimmung*) del *Bundesrat* all'*iter legis*, poiché solo in tal caso esso opera nelle vesti di una seconda camera propria dei sistemi parlamentari a bicameralismo perfetto, non dovendosi scambiare il ruolo svolto dal Consiglio federale nella fase eventuale di convocazione della *Vermittlungsausschuss*, dove è possibile avanzare una proposta legislativa congiunta (*Einigungsvorschlag*), con l'esercizio di un potere decisionale analogo a quello espletato dal *Bundestag*¹⁴⁹³.

2. La Föderalismusreform del 2006 e il suo impatto sull'*iter legis*.

La categoria delle leggi bicamerali, immaginata dal Costituente come una modalità di legiferazione avente natura eccezionale, ha assunto nel tempo un peso notevole, tanto che, alla vigilia della riforma organica del federalismo, rappresentava, in media, circa il 50% delle leggi approvate, con un picco del 60,6% registrati nella X Legislatura¹⁴⁹⁴.

Uno degli obiettivi perseguiti dall'ambizioso progetto riformatore elaborato dalla Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale del 2006 era quello di colpire la preoccupante ipertrofia delle leggi a consenso necessario¹⁴⁹⁵. Nel testo della Legge fondamentale non ancora modificato erano individuabili 49 ambiti materiali contenuti in 35 articoli che richiedevano l'assenso del *Bundesrat* mentre nel 1949 erano

¹⁴⁹³ E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 44.

¹⁴⁹⁴ F. PALERMO e J. WOELK, *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 36; Camera dei deputati, *Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, XV Legislatura, 2008, p. 24.

¹⁴⁹⁵ Dopo un iniziale fallimento, determinato dall'impossibilità di pervenire a un accordo fra *Bund* e *Länder*, la Commissione ha ripreso a funzionare con la formazione del I governo Merkel. Interessante sottolineare che l'*iter* di approvazione della legge di revisione costituzionale si sia svolto in parallelo all'approvazione della normativa di attuazione, in H. WOLLMAN, *Il “pendolo” del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentrato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?*, in L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica*, Maggioli Editore, Roma, 2017, p. 8 ss.

Per ulteriori approfondimenti sul ruolo svolto dalla Commissione e sulle tappe che hanno condotto all'approvazione del testo, in senso cronologico, v. A. DE PRETIS, *Il fallimento della Commissione per la riforma del federalismo in Germania*, in *Rivista AIC*, 2004 e G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat*, cit.

soltanto 12¹⁴⁹⁶. L'intervento di revisione non ha destrutturato questo modello ma ha prodotto modifiche circostanziate in grado però di incidere profondamente sulla mole degli atti legislativi bicamerali, agendo su due fronti: da un lato ha ampliato la sfera della *Zustimmung*, introducendo l'obbligatorietà del consenso della seconda camera in materie non previste¹⁴⁹⁷, manovra necessaria per ottenere il *placet* del *Bundesrat* sulla riforma¹⁴⁹⁸. Dall'altro, per ridurre l'entità di questa categoria di leggi, è stato eliminato l'assenso necessario della seconda camera per le leggi approvate in attuazione dell'art. 84 GG, disposizione che aveva sempre costituito la base giuridica del maggior numero di *Zustimmungsgesetze*. A queste seguivano, per numero di leggi bicamerali approvate, quelle adottate in forza dell'art. 105 c. 3° della Legge fondamentale¹⁴⁹⁹ relative alle competenze legislative in materia fiscale¹⁵⁰⁰.

2.1. L'introduzione della legislazione in deroga.

Il tentativo di dar luogo a un incisivo ridimensionamento del ruolo del *Bundesrat* nel procedimento legislativo, il cui necessario consenso in determinate materie contribuiva a incrementare la farraginosità della procedura, viene però compensato dalla previsione che

¹⁴⁹⁶ B. BRYDE, Art. 77, in I. MÜNCH – P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetzkommentar*, III, Monaco di Baviera, 2003; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in www.issirfa.cnr.it, evidenzia come questa dilatazione della sfera di competenza sia principalmente imputabile a una giurisprudenza costituzionale che ha avallato un'interpretazione estensiva dell'art. 84 c.1° GG, determinando uno "scollamento" fra quadro costituzionale formale e materiale. Si trattava - e tuttora si tratta - di un elenco tassativo (*Enumerationprinzip*) non suscettibile di applicazioni di tipo analogico, in H. GEORGII – S. BORHANIAN., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, 2006, p. 10.

¹⁴⁹⁷ Disciplina dei poteri ispettivi dell'Ufficio federale di polizia investigativa per quanto riguarda il terrorismo internazionale; regolamentazione del pubblico impiego nei *Länder* e nei Comuni; approvazione della disciplina di dettaglio concernente la responsabilità solidale di *Bund* e *Länder* nell'ipotesi di "sforamento" dei parametri del Patto di stabilità e in caso di violazione degli obblighi sopranazionali ed internazionali.

¹⁴⁹⁸ Sulla ricostruzione del processo di riforma e delle ragioni poste alla base Cfr. J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 193 ss.

¹⁴⁹⁹ Articolo 105 c. 3° GG: «Le leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* o ai Comuni (o a unioni di Comuni), necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*».

¹⁵⁰⁰ H. GEORGII - S. BORHANIAN., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, cit., p. 11.

consente ai *Länder* di adottare la legislazione in deroga¹⁵⁰¹.

Il primo comma del “nuovo” art. 84 GG stabilisce infatti che, qualora il legislatore federale intervenga con legge a disciplinare l’istituzione di pubbliche autorità e il procedimento amministrativo nei *Länder*, questi possono adottare delle disposizioni derogatorie. Una volta che il *Land* abbia legiferato, «le disposizioni federali che intervengono successivamente a disciplinare l’istituzione delle autorità e il procedimento amministrativo entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro pubblicazione, salvo che con l’assenso del Bundesrat non si stabilisca diversamente». Inoltre, il consenso del *Bundesrat* ritorna a essere imprescindibile laddove il legislatore intenda imporre una disciplina unitaria a livello federale, precludendo il ricorso alla legislazione in deroga ai *Länder* (art. 84 c. 1° IV e V p. GG).

In altre parole, in seguito all’adozione della legge da parte dello Stato centrale, il *Land* può, entro sei mesi o entro il diverso termine espresso dalla legge, manifestare la propria volontà di derogare alla legislazione statale. Sull’interpretazione da attribuire al modo di operare della “legislazione in deroga” e sulla qualificazione degli effetti giuridici scaturenti da tale intreccio normativo, la dottrina non è concorde. Sembra prevalere l’idea che

¹⁵⁰¹ Sembra opportuno chiarire come, dal 1949 in poi, si sia assistito a un’evoluzione del *Bundesrat* da sede di accoglimento degli interessi regionali a strumento politico per influenzare l’attività della Federazione. L’assunzione del ruolo di *veto player* è stata particolarmente rilevante nei casi in cui nel *Bundesrat* si sono formate maggioranze di colore diverso. Si è realizzata una sorta di “*cohabitation all’allemande*” in cui il *Bundesrat* diveniva la sede per esercitare un’opposizione efficace, capace di bloccare le iniziative del *Bundestag* anche in assenza di un mutamento dell’opinione pubblica su un determinato tema. Sul punto Cfr. G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat*, cit., p. 2 nonché F. PALERMO - J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1097; H. MEYER, *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it, evidenzia come fossero in particolare i capi di governo gli “usufruttuari” di questo sistema poiché utilizzavano il *Bundesrat* come “palcoscenico politico” senza però essere responsabili nei confronti degli elettori federali; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, cit., commenta che questo intreccio politico (*Politikverflechtung*, nel linguaggio dei politologi e dei costituzionalisti tedeschi) venutosi a creare prima della riforma dava luogo a un sistema politico bloccato, estremamente burocratizzato e incapace di adottare decisioni in maniera rapida e innovativa. A dimostrazione di questa impasse si adduce il fatto che per l’adozione degli atti di legge politicamente più controversi la maggioranza era spesso costretta a ricercare il consenso dei due terzi. In un’ottica più ampia si può dire che, alla base del disegno di revisione costituzionale, oltre alle sopraesposte ragioni di natura tecnica - miglioramento della capacità decisionale dell’organo spesso bloccato dall’ostruzionismo della seconda camera - giacesse l’esigenza politica di «rendere più chiara e trasparente, secondo il principio democratico, la responsabilità delle forze politiche di fronte ai cittadini», in A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it, 2005.

l'intervento successivo del *Land* non avrebbe un'effettiva portata derogatoria ma produrrebbe una situazione di "prevalente applicazione" (*Anwendungsvorrang*) della normativa adottata successivamente, escludendo così che tale sovrapposizione fra atti legislativi possa generare un'antinomia fra diverse fonti del diritto¹⁵⁰². Non saremmo, quindi, in presenza del principio del *lex posterior derogat priori* ma di fronte all'affermarsi del postulato del *lex (posterior) specialis derogat generali* che concretamente consiste nell'applicazione prevalente della legge successiva. L'esercizio di potestà legislativa in via sussidiaria da parte di uno Stato non produrrebbe effetti sulla vigenza della norma ma sulla sua applicazione, mantenendo così la legge federale in una condizione di temporanea quiescenza, sospesa nella sua efficacia ma destinata a ritrovare applicazione nel caso in cui la legge del *Land* venga abrogata o si riveli costituzionalmente illegittima¹⁵⁰³.

Uno degli strumenti cardine della riforma del federalismo è costituito dunque dal superamento del sistema della legge quadro in favore di un meccanismo di legislazione in deroga che si fonda sul riconoscimento, in favore dei *Länder*, del cosiddetto diritto di divergere (*Abweichungsrecht*). Viene però introdotto, al contempo, un potere di recupero in capo allo Stato federale che ha la possibilità di superare le deroghe legiferando nuovamente in materia. Si tratta di un assetto delle competenze legislative, frutto di un compromesso, che fa in modo che nessuno dei due livelli territoriali coinvolti possa avere l'ultima parola. Qualora il *Bund* decida di intervenire ulteriormente con l'adozione di una nuova legge federale quest'ultima, al contrario, avrebbe l'effetto di abrogare la legge statale, ferma restando comunque la possibilità per il *Land* di adottare una nuova legge a partire dai sei mesi che ancora una volta decorrono per l'entrata in vigore della legge dello Stato federale senza poter far salva, però, l'efficacia della sua precedente normativa che deve ritenersi senza dubbio abrogata¹⁵⁰⁴.

Questa complessa soluzione si espone facilmente a critiche perché produrrebbe una situazione di concorso, potenzialmente infinito, di interventi normativi federali e statali che è stato negativamente definito come "effetto ping pong", capace di dar luogo, a sua volta, a una condizione di incertezza normativa e di frammentazione del diritto¹⁵⁰⁵.

La scarsa chiarezza dovrebbe essere in parte compensata, tuttavia, dall'obbligo per il *Land*, anche in assenza di un'esplicita previsione costituzionale, di dichiarare espressamente la propria volontà di discostarsi dalla legge federale, segnalando l'atto che intende derogare con una notifica alla Federazione¹⁵⁰⁶. Al contempo, per fugare l'ipotesi di un'eccessiva

¹⁵⁰² Sul punto Cfr. D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it.

¹⁵⁰³ E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 65 ss.

¹⁵⁰⁴ E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 67.

¹⁵⁰⁵ J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in www.issirfa.cnr.it, 2007.

¹⁵⁰⁶ C. DEGHEHART, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der abweichungsgesetzgebung*, in *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2012, p. 424, afferma che l'espressa manifestazione della volontà di derogare è un adempimento necessario per garantire la certezza del diritto e assicurare chiarezza giuridica (*Rechtsklarheit*) e trasparenza democratica (*demokratische Transparenz*).

frammentazione, sarebbe opportuno operare mediante deroghe puntuali e motivate realmente dalla necessità di adattare l'attività regolatoria del *Bund* alle specificità territoriali e alle esigenze dei cittadini, evitando una asfittica concorrenza fra diversi livelli territoriali sospinta da logiche partitiche e celante rivalità fra dimensione federale e statale.

Anche il rischio di un ping pong senza fine, paventato dalla dottrina, sembra trovare soluzione nella fiducia nello spirito di collaborazione fra i due diversi livelli di governo, non essendo state accolte soluzioni che consentano allo Stato federale di esercitare l'ultima parola e di ergersi a organo legislativo "di chiusura" in nome di una clausola di interesse nazionale¹⁵⁰⁷.

2.2. La riduzione del numero di Zustimmungsgesetze: un effetto sopravvalutato?

Da un esame dei dati statistici raccolti dal Servizio studi del *Bundestag*, appare chiaro come la riforma abbia prodotto un evidente ridimensionamento delle leggi di concordanza¹⁵⁰⁸. È opportuno, tuttavia, non sopravvalutare da un punto di vista quantitativo la correlazione fra la revisione costituzionale e la contrazione del numero di *Zustimmungsgesetze*¹⁵⁰⁹.

Se, infatti, si prendono in esame quei provvedimenti approvati prima della riforma con una procedura bicamerale alla luce della nuova disciplina costituzionale emerge sorprendentemente come molti di questi verrebbero comunque attratti nella sfera della *Zustimmung*, non più in virtù dell'art. 84, ma sulla base del nuovo art. 104a c. 4° GG. Quest'ultimo stabilisce l'indefettibilità del consenso della seconda camera per quelle leggi che impongano ai *Länder* prestazioni di tipo finanziario o l'erogazione di beni e servizi in favore di terzi che prevedano oneri per le finanze¹⁵¹⁰. Una delle modifiche introdotte con la

¹⁵⁰⁷ J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, cit.

¹⁵⁰⁸ I dati statistici pubblicati sul sito del *Bundestag* dimostrano comunque una riduzione progressiva del numero delle leggi bicamerali sul totale delle leggi approvate: 56,6% nella XII Legislatura, 59,5% nella XIII, 54,6% nella XIV, 50,8% nella XV, 41,8% nella XVI, 38, 3 % nella XVII, 35,8% nella XVIII (dati aggiornati al 05.03.2018), in Servizio studi Bundestag, *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung*, tabella *Zustimmungsbedürftigkeit bei den Gesetzentwürfen*, 2018, p. 10, reperibile in www.bundestag.de.

¹⁵⁰⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Riforme istituzionali - *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, 2015, p. 39, in www.riformeistituzionali.gov.it.

¹⁵¹⁰ H. GEORGII – S. BORHANIAN., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, cit., pp. 144-148, analizzano puntualmente una serie di provvedimenti approvati prima della riforma avanzando delle ipotesi sul procedimento con cui sarebbero stati adottati all'indomani dell'entrata in vigore della legge di revisione. L'analisi complessiva dei

riforma del 2006 consiste infatti nell'eliminazione del limite del 25%: secondo l'originaria formulazione dell'art. 104 c. 3° terzo periodo GG solo «se la legge dispone che i Länder sopportino un quarto o più della spesa, la legge stessa dev'essere approvata anche dal Bundesrat». Oggi il consenso della seconda camera è sempre necessario in tutti i casi in cui la legge introduca obblighi che hanno una ricaduta finanziaria sugli Stati, a prescindere dalla loro entità.

Già durante la fase di sviluppo e approvazione della riforma organica si era avanzata l'ipotesi che i condizionamenti derivanti dall'eccessivo "protagonismo legislativo" dell'art. 84 GG si riproducessero con più pervasività in forza dell'articolo 104a, capace di atteggiarsi come strumento di *federal check* persino più penetrante¹⁵¹¹. Questa valutazione, che si poneva in evidente contrasto con l'eccessiva fiducia nutrita dai sostenitori della riforma sulla capacità di quest'ultima di mitigare la complessità dell'*iter legis*, sembra trovare riscontro empirico¹⁵¹².

Inoltre, nell'esprimere una valutazione più ampia sull'effettiva operatività delle semplificazioni introdotte nel 2006, si può osservare come per l'adozione delle decisioni chiave della politica governativa permanga una ricerca costante del consenso del *Bundesrat*. E ciò non solo in ragione della sopraccitata cogenza dell'art. 104a o delle altre prescrizioni costituzionali che impongono l'assenso del Consiglio federale. Accade spesso che il timore che i *Länder* si avvalgano della legislazione in deroga in senso difforme, o persino antitetico rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore federale, induca il Governo a promuovere l'adozione di una legge che precluda il ricorso alla *Abweichungsgesetzgebung* da parte degli Stati, soluzione per la quale il *Grundgesetz* richiede obbligatoriamente l'assenso del *Bundesrat*. Infine, per comprendere pienamente l'approccio dei soggetti coinvolti nel procedimento legislativo alla nuova disciplina costituzionale – e quindi la discrepanza fra dato normativo e applicazione pratica – non si può trascurare l'influenza della realtà politico partitica. Il perenne stato di campagna elettorale in cui si trova il Governo tedesco, soprattutto nelle fasi di costituzione di una grande coalizione, disincentiva interventi legislativi strutturali o di riforma senza il consenso della seconda camera¹⁵¹³.

dati sembrava già da allora frenare gli entusiasmi sugli effetti dirompenti della riforma del federalismo.

¹⁵¹¹ Fra gli autori che hanno espresso dei rilievi critici su questo punto poco tempo dopo l'adozione della riforma Cfr. M. HORETH, *Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38, 2007, p. 712 ss. e H. RISSE, *Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38, 2007, p. 707 ss.

¹⁵¹² Per una panoramica ampia e aggiornata sulla correlazione fra riforma del federalismo e procedimento legislativo Cfr. C. STECKER, *The effects of the federalism reform on the legislative process in Germany*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 26, *Issue 5: Ten years of federalism reform in Germany*, 2016, p. 603 ss.

¹⁵¹³ Per un approfondimento di queste considerazioni Cfr. i contributi di M. HÖRETH – K. AUER, in C. MOORE – W. JACOBY, *German federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, Routledge, New York, 2010.

Non è inusuale, peraltro, che si verifichi il caso che le Camere assumano posizioni discordanti sul procedimento legislativo da adoperare¹⁵¹⁴. In tali situazioni l'ordinamento riconosce al *Bundesrat* e ai governi dei *Länder* il potere di ricorrere al Tribunale costituzionale federale per conflitto di attribuzione o per controllo astratto di costituzionalità della legge¹⁵¹⁵. Quest'ultimo, peraltro, ha adottato una giurisprudenza estremamente favorevole al rafforzamento del ruolo della seconda camera nell'*iter legis*, elaborando una sorta di criterio di prevalenza: è sufficiente che una sola disposizione della legge sia qualificabile come "*zustimmungsbedürftig*" perché l'assenso del *Bundesrat* diventi indispensabile¹⁵¹⁶. Per questa ragione si è affermata ultimamente la tecnica del ritaglio normativo che consiste nell'isolamento della parte della proposta legislativa che richiede l'assenso necessario del Consiglio federale dall'insieme delle disposizioni su cui esso può esprimere un veto solamente sospensivo (*zustimmungsfrei*), prassi che è stata ritenuta legittima dal giudice costituzionale in quanto rientrante nella discrezionalità del legislatore¹⁵¹⁷.

Anche nell'esaminare la conflittualità fra le due camere in merito alla natura dell'atto legislativo, non ci si può esimere dal valutare l'influenza dei condizionamenti politici: in continuità con quanto si dirà in relazione all'esercizio del veto sospensivo, la formazione di una *Große Koalition* favorisce la formazione di maggioranze politiche omogenee nelle due camere, fatto che scoraggia il ricorso agli strumenti di contestazione che l'ordinamento pone a disposizione della seconda camera per assicurare il rispetto delle sue prerogative nel procedimento legislativo.

¹⁵¹⁴ Numero di leggi per le quali il *Bundesrat* ha rivendicato invano l'applicazione del procedimento legislativo per le leggi bicamerali: 14 nella XII Legislatura (1990-1994), 17 nella XIII (1994-1998), 12 nella XIV (1998-2002), 25 nella XV (2005-2009), 12 nella XVI (2009-2013), 4 nelle ultime due XVII -XVIII (2009-2013/2013-2017), da Servizio Studi del Bundestag, *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung*, tabella "*Zustimmungsbedürftigkeit bei den Gesetzentwürfen*", reperibile in www.bundestag.de, p. 10.

¹⁵¹⁵ Camera dei deputati - XV Legislatura - Dossier di documentazione "*Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*", 2008, p. 27.

¹⁵¹⁶ Viene accolta la teoria del "*Einheitslehre*" quella che sostiene la necessaria unitarietà dell'atto legislativo bicamerale e comporta che il consenso del Consiglio federale venga espresso sulla legge nel suo complesso e non alle sue singole disposizioni, Cfr. *BVerGE* 8, 274 del 12 novembre 1958; *BVerGE* 55, 274 del 10 dicembre 1980. Per quanto riguarda le leggi di modifica la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* afferma, però, che il fatto che esse incidano su una legge bicamerale non basti per qualificarle come "*zustimmungsbedürftig*", ma è sufficiente che il Consiglio federale si esprima solamente sull'emendamento, Cfr. *BVerfGE* 37, 363 del 25 giugno 1974; *BVerfGE* 48, 127 del 13 maggio 1980; *BVerfGE* 105, 313 del 17 luglio 2002.

¹⁵¹⁷ G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat*, cit., p. 4.

3. La fase dell'iniziativa e il ruolo chiave del Bundesregierung.

La Legge fondamentale limita fortemente il cerchio dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa.

L'art. 76 del *Grundgesetz* stabilisce che i progetti possano essere presentati dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* e dal *Bundesrat*. La Costituzione non riconosce alcuna forma di iniziativa popolare, soluzione che appare coerente con un ordinamento poco incline a concedere spazi di rilievo agli istituti di democrazia diretta¹⁵¹⁸.

I dati raccolti dal Servizio studi del *Bundestag* dimostrano come la maggior parte delle leggi promulgate siano di origine governativa, tendenza comune nella maggior parte delle forme di governo parlamentari dei Paesi a democrazia avanzata. È inoltre possibile individuare un sostanziale incremento nel passaggio dalla diciassettesima (2009-2013) alla XVII Legislatura (2013-2017), laddove, sul totale di leggi promulgate, quelle di iniziativa governativa sono passate dall'essere il 78,8% all' 88, 0 % del totale¹⁵¹⁹.

Un ulteriore fenomeno che si registra è che gli attori responsabili della elaborazione materiale del testo legislativo non sono più gli uffici amministrativi dei Ministeri per le proposte di iniziativa governativa e i gruppi parlamentari per le proposte di origine parlamentare. Appare una costante, oramai, il coinvolgimento di soggetti terzi, studi legali, istituti di ricerca, società di consulenza e gruppi di interesse, in particolare. Le ragioni di questa "esternalizzazione" della fase prodromica al procedimento legislativo sembrano ritrovarsi nella carenza, in capo ai soggetti tradizionalmente deputati allo svolgimento di questa attività, delle risorse tecniche e specialistiche oggi indispensabili per la redazione di una proposta¹⁵²⁰.

L'assunzione dell'iniziativa legislativa da parte del Governo e del *Bundesrat* è preceduta da una deliberazione *ad hoc* (*Beschluss*) secondo le regole contenute nei regolamenti che disciplinano il funzionamento dei due organi¹⁵²¹.

¹⁵¹⁸ F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, p. 132.

¹⁵¹⁹ Tale "supremazia" governativa nella *Gesetzgebungsverfahren* può essere facilmente dedotta anche *a contrario* se si osservano i dati relativi alle leggi non promulgate. Focalizzandosi solo sulla XVIII Legislatura si può vedere come, sul totale di progetti che non hanno concluso il loro *iter*, solo il 17,9 % è di origine governativa contro il 42,1 % di iniziativa del *Bundesrat* e il 40,0% di iniziativa del *Bundestag* (dati aggiornati al 05 marzo 2018), in Servizio Studi del *Bundestag*, *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung*, tabelle *Verkündete Gesetze, aufgeschlüsselt nach Initiatoren* e *Nicht Gesetz gewordene Entwürfe, aufgeschlüsselt nach Initiatoren*, www.bundestag.de, p. 8.

¹⁵²⁰ S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden - Baden, 2016, p. 1226.

¹⁵²¹ §§ 15 c. 1° lett. a), 24 e 28 del *Geschäftsordnung der Bundesregierung* (Regolamento interno del Governo federale) e § 30 del Regolamento del *Bundesrat*.

Le proposte di legge di origine parlamentare, invece, devono essere sottoscritte da un gruppo parlamentare o dal cinque per cento dei membri del *Bundestag*, salvo che il Regolamento (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* - *GO-BT*) non consenta o prescriva diversamente (art. 76 *GO-BT*). L'art. 76 c. 2° *GO-BT* indica gli obblighi relativi alla giustificazione della proposta di legge, stabilendo che i progetti di legge di iniziativa parlamentare debbano essere accompagnati da una motivazione. L'art. 96 c. 3° *GO-BT*, invece, impone che i progetti di legge di natura finanziaria debbano essere accompagnati da una motivazione che specifichi le conseguenze finanziarie dell'atto di cui si propone l'approvazione¹⁵²².

La Costituzione, però, non impone alcun obbligo di motivazione dei progetti di legge, si tratta dunque di un adempimento privo di "aggancio" costituzionale¹⁵²³. Nella prassi, tuttavia, quasi tutti i progetti di legge sono accompagnati con una o più ampie motivazioni. Fungono da modello le motivazioni che vengono allegate ai disegni di legge del Governo, poiché esso è tenuto a seguire regole di redazione formale e materiale contenute nel *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (*GGO*)¹⁵²⁴.

Nella sezione sesta della *GGO*, dedicata appunto alla redazione delle proposte di legge governative, vengono individuati gli elementi strutturali di cui deve essere dotato un disegno di legge: bozza del testo legislativo (*Gesetzwürfe*), motivazione (*Begründung*) nota esplicativa del disegno di legge (*Vorblatt*)¹⁵²⁵. Devono essere allegati, inoltre, quando presenti, anche il parere del *Nationaler Normenkontrollrat* e la presa di posizione del Governo¹⁵²⁶.

Inoltre, l'art. 43 c. 2° *GGO*, individua un ulteriore obbligo di motivazione stabilendo che in materia di legislazione concorrente, con riferimento all'art. 74 c. 1° n. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26 della Legge fondamentale, il progetto di legge debba giustificare

¹⁵²² Si tratta dei cosiddetti "*Finanzvorlage*" quelli che, come spiega il c. 1° dell'art. 96 del *GGO*, «a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonee ad incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei Länder».

¹⁵²³ S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1212 ss.

¹⁵²⁴ § 42 sezione sesta della *GGO*, dedicata appunto alla struttura delle proposte di legge governative "*Gesetzesvorlagen der Bundesregierung*".

¹⁵²⁵ La legge definisce a sua volta in maniera dettagliata quali elementi debbano essere espressi nella motivazione, fra i quali: 1) lo scopo del progetto di legge e delle sue disposizioni nello specifico; 2) quali fatti hanno condotto alla redazione del disegno di legge e le fonti di cui si è fatto uso; 3) possibili interventi alternativi a quello che si propone di porre in essere, in particolare se è possibile raggiungere i medesimi scopi mediante l'azione dei privati, quali fattori hanno portato a ritenere l'intervento pubblico più consono e se il differimento eventuale dell'entrata in vigore si giustifica sulla base degli artt. 72 c. 3° e 84 c. 1° terzo periodo della Costituzione (§ 43 c. 1° par. 1 2 3 7 *GGO*).

¹⁵²⁶ Sul ruolo e le funzioni del *Nationaler Normenkontrollrat* v. *infra*, Cap. VI.

l'intervento legislativo federale¹⁵²⁷.

Il Governo detiene riserva di iniziativa sulla legge di bilancio compresi gli interventi di modifica puntuali e le “*Nachtragsvorlagen*”, che potremmo definire come proposte di modifica più ampie e consistenti a questa categoria di leggi¹⁵²⁸. Anche le *Vertragsgesetze* richiedono una proposta governativa e ciò è imputabile al ruolo preponderante che riveste il Governo nella stipula dei trattati, egemonia che si riversa, seppur limitatamente alla fase dell'iniziativa, nel procedimento legislativo¹⁵²⁹.

4. L'espressione dei pareri: l'importanza dell' *erster Durchgang*.

L'art. 76 cc. 2° e 3° della Legge fondamentale disciplina l'espressione di pareri sulle proposte legislative da parte del *Bundesrat* e del Governo. Nel definire una procedura chiasmica che impone a ciascuno di questi due soggetti di valutare previamente il progetto di legge l'uno dell'altro, la Costituzione ordina un confronto fra i due livelli territoriali coinvolti nel procedimento legislativo ancor prima che il *Plenum* inizi ad esaminare i progetti di legge. Il fatto che tale fase sia costituzionalmente prescritta rappresenta una peculiarità dell'ordinamento tedesco e sembra testimoniare, ancora una volta, la pervasività del principio federale nell'*iter legis*.

Le proposte di legge governative devono essere previamente trasferite al *Bundesrat*, il quale deve assumere una presa di posizione in merito (*Stellungnahme*). Il Consiglio federale dispone di sei settimane per esaminare l'atto ed esprimere un proprio parere a riguardo¹⁵³⁰.

Lo svolgimento di questa procedura pre-parlamentare – fase nota, appunto, come *erster Durchgang* (primo passaggio), sebbene il procedimento legislativo non abbia tecnicamente ancora avuto inizio – è essenziale poiché consente ai *Länder*, mediante la seconda Camera, di esprimere un giudizio preliminare sull'atto, dato il quasi esclusivo monopolio che essi detengono nella attuazione della normativa federale¹⁵³¹. Il tempo per esprimersi può essere esteso, su richiesta del *Bundesrat*, a nove settimane, per particolari motivi o in relazione all'ampiezza del progetto.

¹⁵²⁷ Conformità all'art. 72 c. 2° della Legge fondamentale «quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale».

¹⁵²⁸ S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1210.

¹⁵²⁹ S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1210 ss.

¹⁵³⁰ Il disegno di legge di bilancio deve essere trasmesso ad ambedue le Camere allo stesso momento dal governo (art. 110 c. 3° GG) ma il *Bundesrat* mantiene comunque il diritto di esprimersi nei tempi stabiliti dalla Costituzione (§ 95 c. 2° GO-BT).

¹⁵³¹ È lo stesso *Bundesrat* ad affermare che è in questa fase, definita non a caso “primo passaggio” l'esperienza degli Stati federali viene trasfusa nella legislazione, in www.bundesrat.de.

Dal momento in cui il Governo riceve il parere, esso dispone di sei settimane, di norma, riducibili a tre per i provvedimenti dichiarati urgenti, per prendere posizione sulla valutazione espressa dal *Bundesrat*. La contro-valutazione (*Gegenüberung*) del Governo deve essere formulata dal Ministero proponente del disegno di legge su cui la seconda camera si è espressa sotto forma di proposta al Gabinetto e deve essere strutturata in modo speculare al parere espresso dal *Bundesrat*. Qualora il documento del Consiglio federale contenga proposte di modifica sostanziali queste dovranno essere inserite in un nuovo allegato. L'intenzione del Governo di soddisfare le richieste avanzate nel parere emergerà dalla risposta approvata dall'organo collegiale¹⁵³².

Conclusa questa fase, il progetto di legge viene trasmesso dal Governo, mediante missiva del Cancelliere federale, al Presidente di Assemblea. Con essa si formalizza la richiesta di esame del testo e si individua il Ministero investito in via principale dell'iniziativa e dell'istruttoria. L'atto viene corredato con i seguenti documenti: il parere del *Bundesrat* e la successiva presa di posizione del Governo¹⁵³³.

Anche i progetti di legge del *Bundesrat* devono essere trasmessi dal Governo Federale al *Bundestag*, previo parere del Governo federale stesso.

Dalla data di ricevimento del progetto alla Cancelleria federale decorrono i tempi per l'espressione del *Stellungnahme* governativo. Al momento della trasmissione viene individuato il Ministero federale competente ad avanzare una proposta di parere. Parimenti a quanto prescritto per la seconda camera, la valutazione del Governo può contenere proposte legislative alternative le quali però devono essere accompagnate da una motivazione e contenere una bozza di testo. Se una dichiarazione finale non viene emessa entro il termine prescritto, i Ministeri sono comunque tenuti a concordare una dichiarazione finale da parte del *Bundesregierung*¹⁵³⁴.

In ambedue i casi, qualora oggetto della legge sia una proposta di revisione della Costituzione o un trasferimento di diritti di sovranità di cui agli artt. 23 e 24 del GG il termine per i pareri è fissato a nove settimane dalla Costituzione stessa (art. 76 cc. 2° e 3° GG).

5. La trattazione delle proposte: il lavoro istruttorio degli Arbeitsgruppen.

L'esame della proposta all'interno del *Bundestag* costituisce la fase centrale del procedimento legislativo, ben sintetizzata dalla cosiddetta "regola o legge di Struck", dal nome dell'ex leader della SPD, secondo la quale «nessuna legge esce fuori dal Parlamento così com'è stata introdotta»¹⁵³⁵.

¹⁵³² § 53 c. 1° GGO.

¹⁵³³ F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 133.

¹⁵³⁴ § 57 c. 3° GGO.

¹⁵³⁵ S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1227.

La trattazione della proposta ha luogo, di regola, tre giorni dopo la distribuzione degli stampati e si svolge in tre letture (*drei Lesungen*)¹⁵³⁶. È il Regolamento di procedura del *Bundestag* a imporre un generale obbligo di tre letture e a individuare, al contempo, delle eccezioni: i trattati con Stati esteri e simili accordi che regolino le relazioni politiche della Federazione o riguardino una materia di competenza della legislazione federale (art. 59 c. 2° della Legge fondamentale) vengono esaminati mediante due letture e solo per espressa deliberazione dell'Assemblea mediante tre letture¹⁵³⁷. Ulteriore eccezione a questa regola è costituita dal gruppo di provvedimenti che costituiscono la manovra annuale di finanza pubblica che consta dei disegni di legge di bilancio programmatico e annuale (*Haushaltplan* e *Haushaltgesetz*) e degli eventuali provvedimenti integrativi e di assestamento. Il procedimento di esame del disegno di legge non si differenzia da quello ordinario se non per la fase iniziale – perché, come detto, vige un obbligo di presentazione congiunta alle due camere – e, con riferimento ai provvedimenti integrativi, il Presidente del *Bundestag* li assegna, in linea di principio, senza prima lettura. Anche le proposte di assestamento possono, su richiesta del Consiglio degli anziani, essere assegnate dal Presidente senza prima lettura ed essere definitivamente esaminate con una sola lettura¹⁵³⁸.

In linea generale, però, l'art. 77 *GO-BT* stabilisce che, una volta presentato, il testo debba essere stampato e distribuito a tutti i membri del *Bundestag*, del *Bundesrat*, del Governo e ai gruppi parlamentari. Questi ultimi, in questa fase, vengono ad articolarsi in *Ressorts*, gruppi di lavoro che rispecchiano, nella loro struttura, i vari rami dell'amministrazione e le Commissioni parlamentari e operano secondo un criterio di rigida divisione dei poteri e di gerarchia.

I gruppi di lavoro svolgono un'attività istruttoria essenziale che coinvolge principalmente quei parlamentari investiti durante la legislatura di specifiche questioni e che si caratterizza per l'elevato tasso di specializzazione¹⁵³⁹. All'interno dei gruppi di lavoro (*Arbeitsgruppen*) i progetti di legge vengono assegnati ai singoli deputati i quali, nella prassi, intrattengono rapporti diretti con i colleghi di altri gruppi parlamentari che hanno in esame il medesimo disegno di legge.

L'attività istruttoria dei gruppi è fondamentale ed è finalizzata alla ricerca di compromessi politici e accordi trasversali ancora prima che l'esame dell'atto abbia inizio. Il suo espletamento consente, inoltre, di individuare anticipatamente il grado di priorità del provvedimento nell'ambito dei lavori del *Plenum*. Tale esame preliminare è caratterizzato, al contempo, da una logica di collegialità che tende a un coinvolgimento di tutti i membri del gruppo e la maggior parte degli argomenti è discussa da più organismi secondo diverse prospettive. Solo raramente sorgono delle controversie all'interno dei gruppi di lavoro e

¹⁵³⁶ Ai fini del computo dei termini non si tiene conto del giorno della distribuzione dello stampato (§ 123 *GO-BT*).

¹⁵³⁷ § 77 *GO-BT*.

¹⁵³⁸ § 96 c. 1° VI p. *GO-BT*.

¹⁵³⁹ F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 133.

ogni singolo deputato ha comunque la possibilità di rivolgersi direttamente al relatore, di intervenire presso l'Ufficio del gruppo o di prendere la parola all'interno della *Fraktion*¹⁵⁴⁰.

La distribuzione dei compiti e delle attività varia a seconda che si tratti di un gruppo di opposizione o di maggioranza ma anche a seconda delle dimensioni e dell'articolazione interna, potendosi osservare all'interno dei gruppi minori una sovrapposizione di funzioni. Tale divisione del lavoro richiede comunque un alto grado di fiducia nel lavoro dei parlamentari. I relatori presenti all'interno di ogni *Fraktion* devono mediare fra le diverse opinioni emerse all'interno del gruppo, tenere conto delle indicazioni dei capigruppo e prendere in esame le posizioni specifiche degli altri membri¹⁵⁴¹. Questo ruolo richiede un alto grado di capacità decisionale e spiccate qualità diplomatiche, nonché la capacità di mettere da parte le proprie opinioni personali su una singola questione. Nella prassi, comunque, si seguono le raccomandazioni del relatore¹⁵⁴².

6. La prima lettura.

Il Consiglio degli anziani si riunisce successivamente per calendarizzare la prima lettura da parte del *Plenum*. Si tratta di un organo che ha in realtà solamente un potere di proposta poiché la decisione finale sull'ordine dei lavori spetta all'Assemblea¹⁵⁴³. Nella prassi non emergono divergenze in merito alla programmazione dei lavori ed è facile giungere ad un accordo. L'art. 20 c. 2° del Regolamento stabilisce infatti che «l'ordine del giorno è comunicato ai membri del *Bundestag*, al *Bundesrat* ed al Governo federale. In mancanza di obiezioni, esso si considera validamente approvato». Tuttavia, qualora si manifestino delle opposizioni, uno o più deputati possono avanzare una proposta di modifica dell'ordine del giorno su cui l'Assemblea deve pronunciarsi a maggioranza semplice, a condizione che tale richiesta sia stata presentata al Presidente entro le ore 18 del giorno precedente¹⁵⁴⁴.

Il Regolamento non riconosce al Governo federale degli strumenti per modificare l'ordine del giorno del *Bundestag*. In mancanza di essi, l'unica modalità di cui dispone è la richiesta di un voto di fiducia, secondo quanto previsto dagli artt. 68 e 81 GG e dall'articolo 98 del Regolamento parlamentare¹⁵⁴⁵.

Le opposizioni, al contrario, godono di alcune garanzie: anzitutto, possono avanzare una richiesta ai sensi dell'art. 20 c. 4° del Regolamento. Esso stabilisce che, trascorse tre settimane dalla presentazione di una proposta, i sottoscrittori possano richiedere che essa venga inserita nell'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva. In secondo

¹⁵⁴⁰ Cfr. G. KRINGS, *C. Binnenstruktur der Fraktionen*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 538.

¹⁵⁴¹ Cfr. G. KRINGS, *ult. op. cit.*, p. 539.

¹⁵⁴² *Ibidem*.

¹⁵⁴³ Sulla composizione e funzione del Consiglio v. *infra* Cap. I – Parte II, § 3.3.

¹⁵⁴⁴ § 48. 2 GO-BT.

¹⁵⁴⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Riforme istituzionali - *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, in www.riformeistituzionali.gov.it, 2015, p. 26.

luogo, dopo dieci settimane di seduta dalla assegnazione di una proposta, una Frazione o il cinque per cento dei membri del *Bundestag* possono richiedere che la commissione, attraverso il Presidente o il relatore, riferisca in assemblea mediante la presentazione di una relazione scritta avente ad oggetto lo stato di avanzamento dell'esame. Quando i medesimi lo richiedano, la relazione deve essere inserita nell'ordine del giorno del *Bundestag*.

La prima lettura ha inizio con l'annuncio del provvedimento in Aula accompagnato da una discussione generale e da un intervento introduttivo sui principi del provvedimento solo se, prima della chiamata del relativo punto all'ordine del giorno, ne venga fatta richiesta, con raccomandazione, del Consiglio degli anziani, da un gruppo o dal cinque per cento dei membri presenti o nei casi previsti dall'art. 80 c. 4° *GO-BT*¹⁵⁴⁶. Nella prassi, il dibattito in prima lettura avviene per principi e ha luogo solamente quando il progetto che è in discussione ha una determinata rilevanza politica per l'opinione pubblica e il procedimento di approvazione deve essere reso il più possibile trasparente¹⁵⁴⁷. Durante la trattazione non sono ammesse mozioni sull'oggetto della discussione¹⁵⁴⁸.

Il progetto non può essere approvato o respinto già dalla prima lettura. Questa previsione riflette una logica squisitamente garantista, quella di assicurare che tutti progetti di legge, anche quelli presentati delle opposizioni, possano comunque essere oggetto di un esame di merito.

A conclusione della prima lettura il progetto di legge è assegnato ad una commissione o può essere assegnato contemporaneamente a più commissioni, ma in tal caso deve essere definita quella competente per il merito¹⁵⁴⁹.

Su richiesta di una *Fraktion* o del cinque per cento dei membri del *Bundestag* presenti, il *Bundestag* può decidere a maggioranza dei due terzi dei membri presenti di passare alla seconda lettura senza assegnazione ad una commissione¹⁵⁵⁰.

In caso di proposte aventi natura finanziaria¹⁵⁵¹, la Commissione Bilancio deve avere sempre la possibilità di esprimersi e il suo parere, che non è considerato alla stregua di un

¹⁵⁴⁶ «Le proposte che per accordo unanime nel Consiglio degli anziani debbano essere esaminate con procedimento semplificato, sono riunite in uno specifico punto dell'ordine del giorno (...) Qualora per un provvedimento per cui sia previsto il procedimento semplificato venga richiesta da un membro del *Bundestag* la discussione, su tale richiesta si deve dapprima procedere alla votazione (§ 80 c. 4° primo e terzo periodo)».

¹⁵⁴⁷ Cfr. G. KRINGS, *C. Binnenstruktur der Fraktionen*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 539.

¹⁵⁴⁸ § 79 *GO-BT*.

¹⁵⁴⁹ § 80 c. 1° *GO-BT*, sulla fase in Commissione v. *infra* Cap. III – Parte I.

¹⁵⁵⁰ § 80 c. 2° *GO-BT*, per la richiesta si applica il medesimo termine imposto per la modifica dell'ordine del giorno (§ 20 c. 2° III p. *GO-BT*).

¹⁵⁵¹ § 96 c. 1° *GO-BT*: «Sono provvedimenti di natura finanziaria tutte le proposte che a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonee ad incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei *Länder* e che non siano provvedimenti di bilancio ai sensi del § 95 *GO-BT*».

parere espresso da un'altra commissione in sede consultiva, deve essere trasmesso in Aula in occasione della seconda lettura¹⁵⁵².

7. La seconda e la terza lettura.

Il regolamento impone alle commissioni di espletare i lavori “tempestivamente”¹⁵⁵³. Come già annunciato, trascorse dieci settimane dall’assegnazione di una proposta di legge a una o più commissioni di merito, un gruppo parlamentare o il 5% dei membri del *Bundestag* può chiedere che la commissione assegnataria riferisca all’Assemblea sullo stato dei lavori, mediante l’intervento del relatore o del Presidente. In tal caso la relazione deve essere inserita nell’ordine del giorno del *Bundestag*¹⁵⁵⁴.

La seconda lettura si apre con una discussione generale se raccomandata dal Consiglio degli anziani o se richiesta da un gruppo parlamentare o dal 5% dei membri del *Bundestag*. La discussione ha luogo il secondo giorno successivo alla distribuzione della relazione scritta del relatore o addirittura prima, qualora decidano in tal senso i due terzi dei membri dell’Assemblea. I tempi possono essere ulteriormente ridotti per i progetti di legge che il Governo ha dichiarato urgenti (art. 81 GG) con una decisione adottata a maggioranza dei membri della camera¹⁵⁵⁵.

Il dibattito che si svolge in questa fase ha ad oggetto ogni singola disposizione, secondo l’ordine, e da ultimo la parte introduttiva e il titolo. I singoli parlamentari possono inoltre fare delle dichiarazioni di voto in forma orale e scritta quando il loro voto non sia conforme alle indicazioni del gruppo di appartenenza. Dopo la chiusura della discussione si vota su ogni singola disposizione ma su decisione del *Plenum* è possibile superare la votazione articolo per articolo, che avviene per alzata di mano, e votare congiuntamente sul provvedimento¹⁵⁵⁶. In questa fase peraltro ogni parlamentare può proporre degli emendamenti i quali devono essere sottoscritti da almeno un parlamentare e possono essere accompagnati da una breve motivazione¹⁵⁵⁷. Questa facoltà riveste un ruolo importante per quei parlamentari che non appartengono a nessun gruppo e riflette da un lato la ratio dell’art. 38 GG che disciplina lo *status* speciale di *Abgeordnete* e l’indipendenza dei singoli membri¹⁵⁵⁸. Dall’altra parte, il diritto all’emendamento contribuisce a valorizzare l’importanza che dovrebbe avere la trattazione delle proposte che ha luogo in Assemblea¹⁵⁵⁹.

Come già accennato, per i Trattati internazionali o simili accordi che attengano alle relazioni politiche della Federazione o riguardino una materia di competenza della

¹⁵⁵² § 96 c. 4° GO-BT.

¹⁵⁵³ § 62 c. 1° GO-BT.

¹⁵⁵⁴ § 62 c. 2° III p. GO-BT.

¹⁵⁵⁵ § 81 c. 1° GO-BT.

¹⁵⁵⁶ § 81 c. 3° GO-BT.

¹⁵⁵⁷ § 82 c. 1° GO-BT.

¹⁵⁵⁸ Sul punto v. *supra* Cap. I – Parte II, § 2.3, nonché *infra* Cap. III – Parte I, § 1.

¹⁵⁵⁹ S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1230.

legislazione federale, il regolamento prescrive due letture e vieta l'emendamento del testo, data la necessità di conservare immutato l'atto sul quale il Governo ha assunto un impegno internazionale¹⁵⁶⁰.

Il progetto di legge può essere rinviato in tutto o in parte in commissione, comprese le parti già discusse, purché non sia avvenuta ancora la votazione finale¹⁵⁶¹. In caso contrario, il Presidente autorizza l'inserimento degli emendamenti eventualmente approvati nel testo e si procede verso la terza lettura. Se invece tutte le parti del disegno di legge sono state respinte la terza lettura verrà cancellata¹⁵⁶².

Quest'ultima può avvenire contestualmente alla seconda lettura se non siano stati approvati emendamenti. Di regola, però, ha luogo due giorni dopo la distribuzione degli stampati, pur essendo possibile anche in questa sede abbreviare i tempi secondo i modi e i tempi già previsti per la seconda lettura.

La *dritte Lesung* consiste nella votazione finale di un provvedimento ma può essere introdotta da una discussione generale qualora questa non abbia avuto luogo in seconda lettura o qualora sia stata raccomandata dal Consiglio degli anziani o richiesta dal 5 per cento dei membri del *Bundestag*. Anche in questa sede possono essere presentati degli emendamenti ma tale facoltà è limitata alle disposizioni che siano state oggetto di modifica in seconda lettura. È inoltre possibile un ulteriore rinvio in commissione e, qualora quest'ultima proponga delle modifiche che divergono dalla precedente deliberazione dell'Assemblea, è necessario che le raccomandazioni della commissione vengano riesaminate in seconda lettura¹⁵⁶³.

CAPITOLO III – PARTE I

L'ESAME IN COMMISSIONE

di *Giuliana Marra*

SOMMARIO: 1. Premessa, costituzione e compiti delle commissioni e delle sottocommissioni - 2. Le commissioni competenti per il merito e il rapporto con il *Plenum* 3. L'*iter* in commissione - 3.1 Convocazione delle sedute, ordine del giorno, nomina del relatore e numero legale - 3.2 discussione e lavori in commissione, presentazione di mozioni e chiusura della discussione - 4. Pubblicità dei lavori in commissione: (sedute segrete e trattazione di documenti segreti; discussioni pubbliche allargate; sedute pubbliche per audizioni; processo verbale).

1. Premessa, costituzione e compiti delle commissioni e delle sottocommissioni.

¹⁵⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁵⁶¹ § 82 c. 3° GO-BT.

¹⁵⁶² § 83 GO-BT.

¹⁵⁶³ F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 136.

La procedura parlamentare tedesca prevede che ogni disegno di legge venga discusso per tre volte nel *Plenum* del *Bundestag*. L'esame dei provvedimenti così strutturato segue l'archetipo britannico¹⁵⁶⁴.

Il modello sopra delineato sembrerebbe porre il ruolo dell'aula in netta supremazia rispetto a quello delle commissioni (*Ausschüsse*)¹⁵⁶⁵. Si avrà modo di vedere invece che queste ultime, come confermato dalla prassi nonché dalla giurisprudenza, sono considerate quali organi di importanza primaria per il processo di formazione della legge.

Entrando nel merito della trattazione, il procedimento legislativo ordinario prevede una prima lettura del progetto di legge in assemblea per discutere delle questioni fondamentali e, in esito alla stessa, la camera deve inviare il provvedimento alla commissione competente che ne valuta gli aspetti tecnici. Successivamente, il progetto di legge torna all'esame del *Plenum* per ulteriori due letture, alle quali segue l'approvazione finale.

L'attività legislativa e di lavoro tecnico sul testo avviene dunque nella fase intermedia e decentrata dell'esame in commissione. Quest'ultima dal momento dell'assegnazione da parte dell'assemblea, assume l'incarico di svolgere sul testo un lavoro di tipo istruttorio che si concretizza nell'espressione di un parere finale da trasmettere al *Plenum*.

Muovendo dalle premesse sin ora sinteticamente richiamate, si potranno meglio esporre gli aspetti concernenti la costituzione delle commissioni nonché comprenderne i possibili rilievi critici.

Non appena completata la formazione del Governo e determinati i Ministeri federali, vengono istituite le commissioni permanenti che rimangono in funzione per tutta la durata della legislatura. La costituzione delle commissioni deve avvenire nel rispetto della Legge Fondamentale e nei limiti in cui le leggi federali lo consentono.

In ordine al principio di suddivisione dei lavori, è stabilito che i deputati si organizzino in commissioni, sottocommissioni e gruppi di lavoro¹⁵⁶⁶. I lavori in commissione permettono ai parlamentari che vi partecipano di discutere in modo capillare e intensivo il progetto di legge con il fine di formulare eventuali proposte emendative, rapporti e risoluzioni. Salvo che non venga disposto diversamente da leggi federali o da specifici regolamenti, il procedimento in commissione è disciplinato dal regolamento di procedura del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, di seguito anche *GO-BT*).

¹⁵⁶⁴ L. PEGORARO – A. RINELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato – metodologie di ricerca*, CEDAM, Padova, 2002, p. 35.

¹⁵⁶⁵ G. F. FERRARI, *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET Giuridica, Milanofiori Assago, 2010, p. 235.

¹⁵⁶⁶ I gruppi di lavoro, che generalmente sono composti da 5 a 20 membri, si prendono cura delle differenti aree specialistiche dei progetti inviati in commissione. Tali gruppi hanno il compito di occuparsi di una questione giuridica per un determinato periodo di tempo e devono riferire su qualsiasi argomento pertinente con il lavoro loro affidato sia in commissione che in assemblea. Sul punto, Cfr. diffusamente M. GORTEMAYER – E. HOLTSMANN – W. ISMAYER – M. CULLEN – V. WAGNER, *The German Parliament*, Barbara Budrich, Berlino, 2009, p. 151.

Come enunciato dall'art. 54 *GO-BT*, spetta al *Bundestag* costituire le commissioni permanenti che concorrono alla legislazione¹⁵⁶⁷. È prevista altresì la possibilità di istituire commissioni speciali aventi il compito di esaminare singole questioni specifiche¹⁵⁶⁸.

Delle ventitré commissioni permanenti attualmente presenti nel *Bundestag*¹⁵⁶⁹, solo alcune sono considerate come necessarie e istituite perciò dalla stessa Legge Fondamentale (*Grundgesetz*, di seguito anche *GG*)¹⁵⁷⁰.

Può accadere che il perdurare dei negoziati politici comporti un ritardo nella costituzione delle commissioni permanenti. Tale problematica è stata risolta con la possibilità di istituire una commissione principale (*Hauptausschuss*) che operi esclusivamente per il periodo transitorio¹⁵⁷¹ e che si scioglia automaticamente nel momento in cui i provvedimenti oggetto di esame raggiungano la sede ordinaria di trattazione¹⁵⁷².

¹⁵⁶⁷ Si segnala che per le decisioni vertenti sul numero delle commissioni nonché sul trasferimento di una questione a una commissione, il *Bundestag* non può ricorrere al voto per appello nominale (§ 52 *GO-BT*).

¹⁵⁶⁸ È possibile istituire organi speciali come commissioni di inchiesta le quali si occupano quasi in via esclusiva di controllare l'operato del governo. Cfr. G. RAUER, *Fatti – il Bundestag in breve*, Deutscher Bundestag, Berlino, 2017, p. 3.

¹⁵⁶⁹ Il numero delle commissioni è variabile.

¹⁵⁷⁰ Le commissioni permanenti e necessarie nel *Bundestag* attualmente sono: la Commissione per gli Affari dell'Unione europea, la Commissione per la Difesa, la Commissione per gli Affari esteri, la Commissione per le Petizioni, la Commissione bicamerale paritetica.

¹⁵⁷¹ È prevista anche nell'ordinamento italiano la possibilità di istituire, presso i due rami del Parlamento, una commissione speciale con poteri analoghi, così come previsto dal Regolamento del Senato della Repubblica (art. 24 RS) e della Camera dei deputati (art. 22 c. 2° RC). Detta commissione, nella corrente Legislatura (XVIII), è denominata "Commissione speciale per l'esame degli atti urgenti del Governo" ed è composta da membri in rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari. Essa esercita la competenza di merito sui singoli provvedimenti oltre ad assorbire le competenze, in sede consultiva, delle commissioni permanenti non ancora costituite, anche per ciò che attiene i pareri obbligatori.

¹⁵⁷² La costituzione di un *Hauptausschuss* è avvenuta per la prima volta nella storia del *Bundestag*, il 28 novembre 2013, agli inizi della XVIII Legislatura. Composta da un totale di 47 membri titolari e supplenti, nominati durante la prima seduta plenaria, la commissione si è sciolta – dopo un breve periodo di operatività – nel mese di gennaio 2014. La *Hauptausschuss* è stata nuovamente costituita il 22 novembre 2017, all'inizio della XIX Legislatura, sotto la presidenza di Wolfgang Schäuble. La commissione si è pronunciata su tutte le questioni sottoposte dall'assemblea plenaria fino alla costituzione delle commissioni permanenti. La commissione principale, in virtù degli artt. 45 e 45a *GG*, funge anche da commissione per gli Affari dell'Unione europea e da commissione per gli Affari esteri e la Difesa. Le regole di queste ultime infatti, in conformità con il *GO-BT*, si applicano *mutatis mutandis* al *Hauptausschuss*. Cfr.

I componenti di ciascuna commissione¹⁵⁷³ vengono designati dalle *Fraktionen*¹⁵⁷⁴, tranne i membri consultivi che, non appartenendo ad alcun gruppo parlamentare, sono nominati dal presidente (§ 57 GO-BT). Le commissioni hanno una consistenza numerica e sono ripartite, secondo la formula *Saint Laguë/Scheper*, in modo proporzionale rispetto alla composizione dei gruppi parlamentari. L'applicazione del principio di proporzionalità riguardo la composizione delle commissioni non è stabilito dal *Grundgesetz*, ma nonostante ciò nella pratica esso viene pedissequamente osservato.

I presidenti e i vicepresidenti sono nominati dalle commissioni stesse secondo quanto concordato dal Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*) (§ 58 GO-BT). La scelta dei membri della presidenza delle commissioni avviene in maniera consensuale e, in mancanza di accordo, si applica anche qui la formula proporzionale di *Saint Laguë/Scheper*, con la *ratio* di dare rilievo ai gruppi parlamentari più consistenti¹⁵⁷⁵.

Il tema della rappresentatività e proporzionalità nelle commissioni risulta strettamente legato a quello del libero mandato parlamentare. Per affrontare adeguatamente questo tema occorre richiamare la decisione del Tribunale Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*, di seguito *BVerfG*) con riferimento al caso *Wüppesahl*¹⁵⁷⁶.

Il *Bundesverfassungsgericht* in tale sentenza ha ribadito in via preliminare la costituzionalità del criterio di proporzionalità per la costituzione delle commissioni. Nella medesima sentenza sono state inoltre esaminate le criticità inerenti alla previsione di decadenza automatica dalla carica di membro della commissione qualora qualunque parlamentare avesse deciso di uscire dalla *Fraktion* di provenienza¹⁵⁷⁷. Tale norma è stata

Deutscher Bundestag, Hauptausschuss mit 47 Mitgliedern hat sich konstituiert, in www.bundestag.de, novembre 2017.

¹⁵⁷³ È previsto al § 57 c. 1° GO-BT che ogni membro del *Bundestag* deve per principio appartenere ad una commissione. I membri della commissione appartenenti allo stesso gruppo parlamentare possono essere coordinati da un collaboratore (§ 57 c. 3 GO-BT). In ogni commissione è ammesso un collaboratore per *Fraktion*.

¹⁵⁷⁴ Circa la natura giuridica delle *Fraktionen* quale organo collaborativo nello svolgimento delle attribuzioni del *Bundestag* Cfr. S. KÜRSCHNER, *Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995, p. 45 ss.

¹⁵⁷⁵ Si riporta il numero delle presidenze assegnate a ciascuna *Fraktion* nella XVIII legislatura seguendo il metodo di *Saint Laguë/Scheper*: CDU/CSU 12 commissioni, l'SPD 7 commissioni, *Die Linke* e *Bündnis90/Die Grünen* 2 commissioni ciascuno. La determinazione delle presidenze delle commissioni sulla base di tale criterio consente di svincolare la carica da qualsiasi ottica di tipo maggioritario, sul punto diffusamente Cfr. F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 154-155.

¹⁵⁷⁶ *BVerfGE* 80, 188 del 13 giugno 1989.

¹⁵⁷⁷ Si segnala che nell'ordinamento italiano, precisamente in esito alla riforma organica del Regolamento del Senato adottata con delibera del 20 dicembre 2017, è stata introdotta la decadenza dalla carica di Vice Presidenti e di senatori Segretari per coloro che mutino gruppo in corso di mandato (art. 13 c. 2° RS). Per ciò che invece concerne le commissioni permanenti è prevista la decadenza dalla carica di componenti dell'Ufficio

dichiarata incostituzionale in quanto contraria al principio di divieto di mandato imperativo nonché al *Grundgesetz*. Tra le motivazioni è infatti emerso che il parlamento esprime comunque la rappresentatività nel suo complesso nonostante la scelta di alcuni parlamentari di abbandonare il gruppo di appartenenza¹⁵⁷⁸. Tale abbandono perciò non può comportare l'automatica rimozione di quei compiti che sono stati assegnati al soggetto *ab initio* e che egli è deputato a svolgere fino alla fine della legislatura (tra i quali figura la partecipazione ai lavori in commissione).

In aggiunta, per quanto attiene alla libertà di mandato, il parlamentare deve comunque osservare una certa conformità tra le attività espletate in commissione e quelle svolte in aula¹⁵⁷⁹. Quanto appena esposto, nonché quanto detto in precedenza sulla corrispondenza proporzionale tra commissione e *Plenum*, risulterebbe discutibile se raffrontato al fatto che i deputati che escono da un gruppo non possono esercitare il voto deliberativo in commissione e sono considerati meramente come dei membri consultivi.

Il sistema così come delineato si presta dunque ad un'ultima considerazione in un'ottica evolutiva: la libertà di mandato risulterebbe di fatto compressa in commissione a causa della negazione dell'espressione del voto al parlamentare uscente da un gruppo, supponendo che ciò non osti alla proporzionalità e rappresentatività nella decisione legislativa. Di fatto ne risulta un'asimmetria dello *status* di membro nelle due diverse sedi, ancor più se raffrontato con la crescente importanza che i lavori in commissione hanno acquisito¹⁵⁸⁰. Sembrerebbe necessaria una rivalutazione della disciplina del voto in commissione per i parlamentari uscenti dal gruppo di appartenenza alla luce del rilievo che tale sede è venuta ad assumere,

di Presidenza qualora questi entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione (27 c. 3°-bis RS). Le norme appartengono e a quel complesso di modifiche concernenti «la disciplina dei Gruppi parlamentari, in chiave dichiaratamente “antiframmentazione” e “antitrasformismo”». Cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 12 e 16.

¹⁵⁷⁸ Cfr. D.P. KOMMERS – R. A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 2012, pp. 174-176.

¹⁵⁷⁹ Con riferimento alla corrispondenza di attività del parlamentare tra *Plenum* e commissione Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 85 ss.

¹⁵⁸⁰ Sin dai primi anni '70 parte della dottrina tedesca aveva discusso sull'esistenza o meno del diritto di ogni deputato a partecipare ai lavori in commissione anche se non iscritto ad alcun gruppo. Ciò veniva valutato con riferimento all'importanza riconosciuta alla fase della commissione. Cfr. F. SCHÄFER, *Der Bundestag - Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Springer, Berlino, 1967, p. 110 ss.; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, volume II, C.H. Beck, Monaco, 1980, p. 103 ss. Si segnala anche una sentenza della Corte statale di Giustizia (*Staatsgerichtshof*), Brema, 13 luglio 1969, relativa all'espulsione di un parlamentare dal gruppo di appartenenza.

se solo questa previsione non avesse finalità di tutela impedendo così mosse politiche volte a manipolare le maggioranze in sede decentrata.

Altra questione, anch'essa di ordine preliminare, attiene alla possibilità per ogni commissione di poter organizzare i suoi lavori servendosi di sottocommissioni preposte allo svolgimento di incarichi specifici (§ 55 *GO-BT*), con il fine di formulare eventuali proposte di deliberazione o decisioni nei limiti dell'incarico.

I componenti della sottocommissione sono nominati dalle *Fraktionen*¹⁵⁸¹, le quali, in via eccezionale, possono indicare anche membri del *Bundestag* non appartenenti alla commissione di riferimento. Ai gruppi parlamentari spetta altresì decidere le presidenze delle sottocommissioni sempre con riferimento alla ripartizione della consistenza numerica interna. Ogni sottocommissione può essere sciolta in qualsiasi momento, eccetto il caso in cui venga costituita per un periodo di tempo determinato. Di quest'ultima può essere deliberato comunque lo scioglimento anticipato qualora un terzo dei membri della commissione non si opponga.

È dunque di evidente rilevanza il ruolo delle *Fraktionen* in tema di costituzione e composizione delle commissioni. Ruolo che non perde di importanza nel momento dell'organizzazione degli argomenti da iscrivere all'ordine del giorno in commissione. Ogni gruppo parlamentare deve infatti occuparsi del coordinamento del proprio operato anche con riferimento alle attività delle altre commissioni parlamentari nelle quali siano trattate questioni connesse e può farlo tramite la consultazione della direzione del gruppo parlamentare in seno all'Ufficio di Presidenza¹⁵⁸².

2. Le commissioni competenti per il merito e il rapporto con il Plenum.

Per definire in modo più preciso l'ambito operativo delle commissioni è utile determinare le attribuzioni delle stesse.

I compiti di ciascuna commissione sono ad essa affidati dal *Plenum*, da fonti normative, ovvero dalla commissione stessa¹⁵⁸³.

Quest'ultima ipotesi può concretizzarsi in due forme di avocazione di competenza. La prima si verifica quando la commissione si ritiene competente circa un determinato progetto di legge e attrae verso la propria sede i lavori inerenti al provvedimento, con assunzione di responsabilità. Tale pratica, che prende il nome di *Selbstbefassung*, si è diffusa nella prassi a partire dagli anni '70¹⁵⁸⁴. La seconda fattispecie, invece, si verifica nel caso in cui la

¹⁵⁸¹ Con la regola che ciascun gruppo parlamentare presente in commissione debba essere rappresentato da almeno un membro nella sottocommissione (§ 55 c. 3° *GO-BT*).

¹⁵⁸² Cfr. F. BILANCIA, *I regolamenti parlamentari del Bundestag*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 174-175.

¹⁵⁸³ Sul punto Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in M. MORLOK - U. SCHELIESKY - D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht, Nomos*, Baden-Baden, 2016, p. 754 ss.

¹⁵⁸⁴ H. WINKELMANN, § 23. *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in M. MORLOK - U. SCHELIESKY - D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 768, per tali

commissione decide di approfondire l'istruttoria di un progetto di legge avviato presso un'altra commissione, purché l'oggetto del provvedimento rientri nell'ambito delle proprie competenze. Tale pratica può realizzarsi senza alcuna richiesta di preventiva autorizzazione ed è conosciuta come *Zugriffsrecht* (§ 62 c. 1° GO-BT).

Tornando all'attività delle commissioni permanenti con particolare riferimento alla preparazione dei lavori¹⁵⁸⁵, il regolamento parlamentare stabilisce che le stesse sono obbligate a svolgere i compiti loro assegnati. La commissione infatti quando è investita dell'esame di un provvedimento viene responsabilizzata in quanto competente nella materia di riferimento.

Risulta dunque importante definire, per meglio comprendere il rapporto tra commissione e *Plenum*, quanto l'apporto di tipo tecnico valutativo della prima incida sull'operato del secondo.

L'importanza crescente del ruolo delle commissioni nel procedimento legislativo ordinario ha trovato conferma nelle pronunce del Tribunale Costituzionale Federale¹⁵⁸⁶.

Sin dal 1952 infatti è stata enfatizzata la natura della commissione quale organo di preparazione strutturale delle decisioni in parlamento¹⁵⁸⁷. A partire da tale data le commissioni sono state considerate come veri e propri poli di formazione della decisione¹⁵⁸⁸ e nello svolgimento dell'attività parlamentare il lavoro del *Plenum* è risultato sempre più alleggerito.

La complessità dei lavori parlamentari unita all'aumento del numero dei progetti di legge da esaminare nel corso delle legislature, ha portato a un'evoluzione dell'organizzazione delle commissioni in base alle competenze¹⁵⁸⁹. La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale conferma il parallelo accrescimento delle funzioni e della struttura della commissione rispetto all'importanza riconosciuta al ruolo della stessa.

In concreto le commissioni rappresentano in modo ristretto quanto avverrà poi nel *Plenum*. In Germania esiste un multipartitismo temperato¹⁵⁹⁰ determinato dalla presenza di due grandi partiti che, non ottenendo singolarmente la maggioranza assoluta dei seggi,

attribuzioni è infatti previsto un controllo di tipo eventuale da parte dell'*Ältestenrat* o del *Präsidium*. La procedura che segue all'autoassegnazione tuttavia non si differenzia da quella ordinaria in cui il *Plenum* attribuisce un disegno di legge alla commissione.

¹⁵⁸⁵ § 62 c. 1° I e II p. GO-BT.

¹⁵⁸⁶ Sul ruolo e del Tribunale Costituzionale Federale e, in particolare, sulle competenze dello stesso sull'interpretazione delle prerogative degli organi costituzionali e sul ricorso di singoli (anche parlamentari) che si considerano lesi in un loro diritto fondamentale da parte dei pubblici poteri, Cfr. L.VIOLINI, *Temi e problemi di diritto pubblico comparato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 91 ss.

¹⁵⁸⁷ BVerfGE 1, 144 del 3 giugno 1952.

¹⁵⁸⁸ BVerfGE, 44, 308 del 10 maggio 1977.

¹⁵⁸⁹ Sul punto BVerfGE 80, 188 del 13 giugno 1989 nonché BVerfGE 130, 318 del 28 febbraio 2012.

¹⁵⁹⁰ Con riferimento ai caratteri del sistema partitico tedesco, Cfr. L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 195 ss.

costituiscono governi di coalizione con i partiti minori¹⁵⁹¹. Riguardo a quanto appena detto si osserva che la dinamica delle maggioranze nelle discussioni in commissione si pone in un concetto di continuità rispetto a quanto anticipato già in sede di prima lettura.

Il rapporto tra *Plenum* e commissioni, nella più recente storia del parlamento, è stato caratterizzato dallo scarico di responsabilità dall'assemblea alla commissione. Sono state messe in luce competenze delle commissioni parallele a quelle del *Bundestag*, soprattutto nei casi in cui dai lavori sono emersi rilievi critici circa l'operato di quest'ultimo.

La prassi conferma come il *Plenum* talvolta si occupi di questioni con un ambito di competenza operativo troppo esteso tralasciando dettagli invece rilevanti¹⁵⁹². In relazione a quanto appena detto, le discussioni parlamentari rischiano a volte di essere scarse sia a livello contenutistico che temporale rispetto a quanto necessario per trattare a fondo il tema oggetto di esame.

Come sancito a livello procedurale, la commissione ha il compito principale di proporre al *Bundestag* la soluzione da adottare rispetto ad un progetto di legge. Dal momento dell'assegnazione, infatti, la commissione è tenuta all'assolvimento tempestivo dei compiti in esito ad un approfondito esame delle questioni principali e correlate¹⁵⁹³.

In sede di assegnazione possono anche verificarsi ipotesi particolari, come nel caso in cui più commissioni ricevono uno stesso progetto di legge da esaminare o come quando alla stessa commissione vengono inviate più proposte concernenti il medesimo oggetto. In quest'ultima ipotesi, sarà poi la commissione stessa a scegliere quale esaminare per poi riferirne al *Bundestag*. Nei casi in cui invece il progetto di legge è assegnato a più commissioni contemporaneamente (§ 80 c. 1° *GO-BT*), viene delegata una sola commissione competente per il merito che guida la fase istruttoria e coordina i lavori per poi relazionare all'aula.

Può accadere inoltre che diverse proposte vertenti sulle stesse tematiche vengano dichiarate "esaminate" anche se mai discusse o solo parzialmente discusse (§ 64 c. 2° *GO-BT*).

3. *L'iter in commissione.*

Come si è avuto modo di osservare, l'*iter* in commissione si colloca nella fase finale della prima lettura quando il parlamento procede con l'assegnazione per l'esame del progetto di legge.

Il procedimento legislativo di approvazione può essere tuttavia abbreviato ad opera del *Bundestag*.

Il *Plenum* può infatti deliberare l'invio del progetto di legge alla commissione competente senza effettuare la preventiva discussione sulle linee generali nel caso in cui ciò non venga esplicitamente richiesto dal Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*), da un gruppo

¹⁵⁹¹ G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁵⁹² H. WINKELMANN, § 23. *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 76.

¹⁵⁹³ I provvedimenti oggetto di esame sono quelli di cui al § 62 c. 1° III p. *GO-BT*.

parlamentare o dal 5% dei presenti (§ 79 GO-BT). In alternativa, può procedere direttamente alla seconda lettura senza assegnazione del progetto di legge in commissione qualora ciò sia richiesto da un gruppo parlamentare o dal 5% dei membri presenti in assemblea e approvato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei presenti (§ 80 c. 2° GO-BT).

L'iter legislativo trova nella fase dell'esame in commissione – dove i provvedimenti vengono assegnati a seconda delle diverse competenze – un momento di “specializzazione”, senza il quale il *Bundestag* non sarebbe in grado di valutare correttamente le proposte di legge spesso complesse e riguardanti i più diversi ambiti¹⁵⁹⁴. È per tali motivi che la specificità delle commissioni viene spesso incoraggiata all'interno degli uffici parlamentari¹⁵⁹⁵.

3.1. Convocazione delle sedute, ordine del giorno, nomina del relatore e numero legale.

La convocazione delle sedute spetta al presidente che è altresì responsabile della preparazione e direzione delle sedute nonché dell'esecuzione delle decisioni prese (§ 59 c. 1° GO-BT).

Per decidere quando convocare le sedute delle commissioni, è necessario collocarle nell'ambito del calendario delle riunioni che viene predisposto dal Consiglio degli anziani¹⁵⁹⁶. Il presidente può altresì convocare in modo autonomo le sedute della commissione individuando la prima data utile nel calendario, qualora lo richieda 1/3 dei componenti della commissione o una *Fraktion* (§ 60 c. 1° e 2° GO-BT).

La convocazione delle sedute può avvenire anche al di fuori del calendario o addirittura al di fuori della sede del *Bundestag*, qualora venga richiesto da un gruppo parlamentare o dal 5% dei componenti del *Plenum* ovvero qualora venga deciso all'unanimità dalla commissione stessa e previa autorizzazione del presidente. Le sedute possono essere tolte o sospese sempre ad opera del presidente qualora non ne fosse garantito il regolare svolgimento.

La data e l'ordine del giorno vengono decisi appositamente dalla commissione stessa e solo in via residuale dal presidente. A fini di conoscibilità l'ordine del giorno deve essere comunicato ad ogni membro della commissione con tre giorni di preavviso nonché al Ministero federale competente e al *Bundesrat* (§ 61 c. 3° GO-BT). L'ordine del giorno¹⁵⁹⁷ è

¹⁵⁹⁴ Per maggiori approfondimenti sul ruolo delle commissioni parlamentari Cfr. G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Rainer Wunderlich Verlag Hermann Leins, Tübingen, 1969, p. 387 ss.

¹⁵⁹⁵ Cfr. M. GORTEMAKER – E. HOLTSMANN – W. ISMAYER – M. CULLEN – V. WAGNER, *The German Parliament*, cit. p. 149 ss.

¹⁵⁹⁶ Le commissioni si riuniscono solitamente il mercoledì della settimana in cui sono fissati i lavori. I preparativi per le riunioni vengono effettuati nell'*Obleuterunden*.

¹⁵⁹⁷ Il § 80 c. 3° GO-BT prevede che le proposte concernenti le relazioni e i materiali informativi del *Bundestag* (di cui al § 75 c. 1° lett. e) GO-BT) possono essere assegnate in commissione senza porle all'ordine del giorno, qualora venga deciso in modo unanime dal Consiglio degli Anziani.

suscettibile di modifiche e di ampliamento da parte della commissione soltanto se 1/3 dei componenti o una *Fraktion* non si opponga.

Prima di procedere all'esame del testo vengono nominati, dal presidente o dalla commissione stessa, uno o più relatori sulla base delle indicazioni dei gruppi parlamentari¹⁵⁹⁸. Gli stessi devono controllare il corretto svolgimento dell'*iter* e sono responsabili di redigere la relazione da presentare all'aula.

Il numero legale in commissione si raggiunge quando è presente la maggioranza assoluta dei membri e può essere verificato prima di ogni votazione su richiesta (art. 67 *GO-BT*)¹⁵⁹⁹. La verifica del numero legale è effettuata tramite conteggio e può dar luogo al rinvio della votazione sulla quale è stata posta. Il mancato raggiungimento del numero legale porta quindi a una sospensione della seduta a tempo determinato e qualora la situazione di irregolarità dovesse perdurare anche in fase di riapertura della seduta, si procede alla discussione di un altro punto all'ordine del giorno rinviando così la votazione.

3.2. *Discussione e lavori in commissione, presentazione di mozioni e chiusura della discussione.*

Quando il testo del provvedimento giunge in commissione, questa è incaricata di valutare e fornire proposte di deliberazione che siano in grado di ottenere il consenso della maggioranza in parlamento. Il testo viene quindi in questa sede sottoposto a una verifica preventiva di natura tecnico-politica¹⁶⁰⁰. Tale riscontro è volto a individuare se il progetto di legge interseca altre materie oltre a quella di riferimento e, in caso di risposta affermativa, il testo viene trasmesso alle altre commissioni competenti per l'espressione di un ulteriore parere.

La commissione deputata a riferire all'aula è però quella individuata come competente al momento dell'assegnazione. Ne discende che la commissione di merito dovrà rendere conto al *Plenum* sia dei pareri espressi che delle eventuali proposte emendative delle altre commissioni interpellate.

L'esame di merito inizia con l'illustrazione del provvedimento da parte del relatore o di un rappresentante del Governo, così come previsto dalla disposizione di cui all'art. 43 c. 2° GG, che permette ai membri del governo di accedere a tutte le sedute in commissione nonché di essere ascoltati in qualunque momento¹⁶⁰¹.

¹⁵⁹⁸ Cfr. § 65 *GO-BT* nel quale viene stabilito: «Salvo decisione della commissione, il presidente nomina uno o più relatori per ogni provvedimento oggetto di esame».

¹⁵⁹⁹ Occorre precisare che la commissione è considerata in numero legale e quindi abile a decidere fintanto che qualcuno non ne chieda la verifica.

¹⁶⁰⁰ Vedi F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, 2011, p. 134.

¹⁶⁰¹ Cfr. art. 43 del GG: «Il *Bundestag* e le sue commissioni possono richiedere la presenza di qualsiasi membro del Governo federale. I membri del *Bundesrat* e del Governo federale nonché i loro incaricati possono accedere a tutte le sedute del *Bundestag* e delle sue commissioni. Essi devono essere ascoltati in qualunque momento».

Il presidente è l'arbitro della discussione: egli infatti conferisce il diritto di parola in base all'ordine delle "iscrizioni a parlare" e organizza opportunamente la discussione creando un'alternanza tra interventi difformi¹⁶⁰². Inoltre, è stabilito che i partecipanti alle sedute di commissione debbano rispondere e siano soggetti all'autorità del presidente durante lo svolgimento della discussione.

Nel corso dell'esame in sede referente vengono affrontate le problematiche giuridiche, politiche ed economiche connesse al progetto di legge. In tale sede, possono essere auditi esperti in caso di particolare complessità tecnica e possono essere organizzati dibattiti con i soggetti interessati in modo tale da favorire il dialogo con le parti sociali con riguardo al provvedimento in corso di adozione.

Il regolamento prevede la possibilità di presentare mozioni in commissione (§ 71 *GO-BT*). Le mozioni possono essere proposte da qualunque membro della commissione in via autonoma, compresi i membri consultivi. Il concetto di autonomia nella presentazione è un importante presupposto per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'operato del Governo nel *Bundestag*¹⁶⁰³.

La mozione promossa da un membro della commissione che non risulta presente il giorno della discussione, può essere votata solo nel caso in cui la stessa venga fatta propria da un membro presente. Le mozioni possono essere proposte anche da membri del *Bundestag* non facenti parte della commissione di merito, ma in tal caso si presentano quali emendamenti al testo. In questa ipotesi è prevista la partecipazione del proponente alla votazione in commissione.

Le deliberazioni sul testo sono approvate a maggioranza semplice dei presenti, epurata dei presidenti delle commissioni che regolarmente non partecipano al voto. Al termine dell'esame deve essere redatta la relazione da presentare in assemblea (*Bericht*)¹⁶⁰⁴.

Per comprovati motivi di urgenza, la votazione e la deliberazione possono avvenire anche al di fuori della seduta. La commissione deve deliberare la votazione urgente all'unanimità e il presidente deve trasmettere ai membri della commissione un progetto di raccomandazione contenente le indicazioni e i termini entro i quali pervenire alla votazione. A fini di pubblicità la votazione avviene per iscritto.

La relazione, che viene distribuita ad ogni membro del *Bundestag*, è presentata in forma scritta ed è preceduta da una parte introduttiva che esprime la *ratio* sottesa all'intervento¹⁶⁰⁵.

Occorre evidenziare che la raccomandazione può fare riferimento solo alle domande presentate dal *Bundestag* alle commissioni o alle questioni ad esse direttamente collegate. In

¹⁶⁰² Cfr. il principio espresso nel § 28 c. 1° II p. *GO-BT*.

¹⁶⁰³ S. LINN - F. SOBOLEWSKI, *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise. Die Gesetzgebung des Bundes*, NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, p. 40 ss.

¹⁶⁰⁴ Nel caso in cui vi siano più relatori, ognuno di essi dovrà presentare la propria relazione che verrà a sommarsi alle altre per formare il fascicolo dell'intera proposta della commissione.

¹⁶⁰⁵ Vedi art. 66 c. 1° *GO-BT*: «Le relazioni delle commissioni al *Bundestag* sulle proposte devono di regola essere presentate per iscritto. Possono essere esposte oralmente».

linea di principio dunque, le commissioni non sono autorizzate a decidere in via definitiva su una questione¹⁶⁰⁶.

Alla parte di introduzione alla relazione segue una breve esposizione della soluzione legislativa consigliata; la parte intermedia si risolve nell'elenco di emendamenti e di modificazioni al testo, corroborato dalla lista dei nominativi dei proponenti firmatari appartenenti alla maggioranza e alla minoranza; la parte finale indica la soluzione normativa prescelta che viene motivata anche in relazione alle altre soluzioni prese in considerazione ma non adottate.

Il § 66 c. 2° *GO-BT* prevede infatti che le relazioni debbano obbligatoriamente contenere la raccomandazione motivata della commissione competente e le opinioni della minoranza e i pareri delle altre commissioni interpellate nel corso dell'esame. La relazione deve altresì tener conto dell'attuazione del provvedimento in termini di costi e di impatto sul bilancio statale.

Le commissioni sono tenute a svolgere il loro lavoro in tempi celeri. Qualora nell'esame siano coinvolte più commissioni, le stesse devono concordare con la commissione assegnataria un termine idoneo per la trasmissione del parere. Nel caso in cui suddetto termine non fosse rispettato o in mancanza di accordo, la commissione di merito può presentare al *Bundestag* una relazione ma non prima della quarta settimana di seduta successiva all'assegnazione.

Trascorse dieci settimane dalla assegnazione in commissione, un singolo gruppo o il 5% dei membri del *Bundestag* può domandare informazioni sullo stato di attuazione dei lavori. In tal caso il presidente o il relatore interpellati devono produrre una relazione che renda conto dei lavori *in itinere* e che deve essere inserita all'ordine del giorno del *Bundestag* (§ 63 c. 2° II p. *GO-BT*). Questo strumento, che può essere utilizzato da un numero comunque esiguo di componenti, consente alla minoranza e soprattutto all'opposizione, di esercitare pressioni sulle deliberazioni in seno alla commissione.

La votazione del testo proposto in assemblea può portare all'approvazione senza ulteriori modifiche o all'approvazione con emendamenti, ovvero al respingimento del provvedimento.

4. Pubblicità dei lavori in commissione (sedute segrete e trattazione di documenti segreti; discussioni pubbliche allargate; sedute pubbliche per audizioni; processo verbale).

Con riferimento alla pubblicità dei lavori in commissione, è espressione di un principio generale che le sedute non siano pubbliche. Le discussioni avvengono infatti regolarmente a porte chiuse e, solo in sede di esame finale delle proposte e previo accordo, sono pubbliche (§ 69 c. 1 primo periodo e § 70 c. 1° *GO-BT*)¹⁶⁰⁷.

La discussione in commissione può vertere su documenti aventi particolare riservatezza. Il Regolamento di procedura del *Bundestag* prevede diversi livelli di segretezza dei

¹⁶⁰⁶ S. LINN - F. SOBOLEWSKI, *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, cit. p. 42.

¹⁶⁰⁷ La partecipazione del pubblico al *Bundestag* non emerge tanto in riferimento ai lavori in commissione quanto piuttosto nelle discussioni plenarie, alle quali si può assistere tramite le tribune, le trasmissioni televisive o internet.

documenti a fini di tutela e per un corretto svolgimento dei lavori sugli stessi. Vengono così classificati i documenti in “rigorosamente segreti” (*str. geh.*), “segreti” (*geh.*), “riservati” (*VS-Vertr.*) e “solo per uso di servizio” (*VS-NfD.*)¹⁶⁰⁸.

È previsto che qualora si discuta su un documento segreto di livello “riservato” o superiore si applichino le norme regolamentari sulla tutela del segreto del *Bundestag* (allegato 3). La classificazione di un documento come segreto implica infatti l’adozione di numerose cautele in sede di trattazione in commissione¹⁶⁰⁹.

Delle sedute non pubbliche viene redatto processo verbale che non è considerato in via di principio un documento segreto ai sensi del regolamento del *Bundestag*¹⁶¹⁰.

La non pubblicità della discussione implica che la seduta si svolga a porte chiuse. Tuttavia, anche qualora la partecipazione sia limitata ai membri ordinari e ai sostituti, il proponente di un provvedimento non appartenente alla commissione può prendere parte alla seduta con il fine di esporre la motivazione dell’atto.

È ammessa, in casi particolari, la partecipazione di membri del *Bundestag* sia come uditori sia con voto consultivo (§ 69 *GO-BT*). È regolarmente ammessa invece, salvo i limiti di legge al diritto di accesso, la partecipazione dei capi delle *Fraktionen* alle sedute delle commissioni permanenti e speciali in sede di voto consultivo (§ 69 c. 4° *GO-BT*). Anche i membri del governo sono generalmente ammessi alle sedute (art. 43 *GG*).

Inoltre, è previsto che qualora la commissione apporti modifiche al testo concernenti una determinata materia, essa non proceda da sola alla nuova stesura della disposizione ma si avvalga dell’ausilio di funzionari del dicastero competente in quella materia.

Nel caso in cui la commissione lavori a una proposta concernente interessi essenziali di Comuni e di associazioni di Comuni (circa le finanze pubbliche ovvero l’organizzazione amministrativa), è richiesto il parere degli stessi prima della decisione finale¹⁶¹¹.

¹⁶⁰⁸ I livelli di segretezza sono definiti all’art. 2 dell’allegato 3 al *GO-BT* vertente sulla tutela del segreto dell’organo: «Sono classificati come “rigorosamente segreti” i documenti la cui conoscenza da parte di non autorizzati potrebbe mettere in pericolo l’esistenza della Repubblica Federale Tedesca o di uno dei suoi *Länder*. Sono classificati come “segreti” i documenti la cui conoscenza da parte di non autorizzati potrebbe mettere in pericolo la sicurezza della Repubblica Federale Tedesca o di uno dei suoi *Länder*, potrebbe arrecare seri danni ai loro interessi o alla loro immagine o costituire un grande vantaggio per uno Stato straniero. Sono classificati come “riservati” i documenti la cui conoscenza da parte di non autorizzati potrebbe ledere gli interessi o l’immagine della Repubblica Federale Tedesca o di uno dei suoi *Länder* o costituire un vantaggio per uno Stato straniero». In via residuale gli altri documenti acquisiscono il livello di segretezza “solo per uso di servizio”.

¹⁶⁰⁹ Cfr. più diffusamente art. 7 dell’allegato n. 3 *GO-BT*.

¹⁶¹⁰ È previsto che qualora il processo verbale di una seduta in commissione non sia interamente accessibile al pubblico, esso sia dotato di un apposito contrassegno (§ 73 c. 2° *GO-BT*).

¹⁶¹¹ Questa previsione può subire deroghe nel caso di provvedimenti governativi aventi motivazione esplicativa del punto di vista dei Comuni (sono fatte salve le audizioni § 70 *GO-BT*).

Per “pubblicità” delle sedute si intende invece l’accesso di uditori o della stampa all’interno dei luoghi e nei limiti degli spazi dove queste si tengono. Le commissioni infatti, di concerto con le eventuali altre commissioni assegnatarie per il parere, nonché sentito il Consiglio degli anziani, tengono discussioni pubbliche per l’esame finale delle proposte assegnate. La pubblicità implica anche la comunicazione dell’ordine del giorno al *Bundestag*, al *Bundesrat* e al Governo federale (§ 69a *GO-BT*). Se la commissione competente opta per una discussione in forma pubblica allargata, un quarto dei membri può chiedere che la proposta venga trattata direttamente dal *Bundestag* nell’ambito di una discussione generale.

L’organizzazione della discussione pubblica in commissione, per ciò che concerne lo svolgimento e la durata, è stabilita dalla commissione competente per il merito. È il presidente di quest’ultima che dirige la seduta e che mantiene l’ordine tramite i poteri conferitigli ed equipollenti a quelli del presidente del *Bundestag*. Solo su impulso della commissione stessa si può autorizzare la pubblicità di parte o dell’intero testo esaminato.

Diverso dalla pubblicità è il caso di ampliamento dell’uditorio di una seduta a porte chiuse, quando cioè si consente l’accesso a coloro che, pur non appartenendo alla commissione, sono membri del *Bundestag*¹⁶¹².

Ulteriore ipotesi di ampliamento delle presenze nelle sedute in commissione avviene nel caso in cui questa decida di convocare membri del Governo o esperti per audizioni¹⁶¹³.

Le audizioni sono per le commissioni uno strumento di consulenza che mira all’ottenimento di informazioni sugli argomenti di maggiore interesse generale nonché ad informarne conseguentemente l’opinione pubblica.

L’utilizzo di tali strumenti conferma ancor più l’importanza della potenzialità di questi collegi parlamentari di tipo ristretto. Ognuna di queste previsioni tenta di espletare al meglio la propria utilità nel processo decisionale per fare in modo che questo sia quanto più correttamente e completamente eseguito. Ne risulta un sistema complesso che deve coniugarsi efficacemente con le funzioni rappresentative di cui godono i parlamenti contemporanei.

CAPITOLO III – PARTE II

IL PASSAGGIO AL *BUNDESRAT*

¹⁶¹² Tale partecipazione può essere comunque limitata in specifici casi. Infatti, il § 69 c. 2° *GO-BT* stabilisce che «alle sedute a porte chiuse delle commissioni possono prendere parte come auditori membri del *Bundestag* non appartenenti alla commissione, salvo che il *Bundestag*, al momento della costituzione delle commissioni, decida di limitare il diritto di accesso per singole commissioni ai membri ordinari ed a quelli espressamente nominati loro sostituti. Tale limitazione può aver luogo successivamente per l’esame di specifiche questioni che rientrano nell’ambito di competenza della commissione. Per determinati provvedimenti oggetto di esame, le commissioni possono nel singolo caso disporre eccezioni alla limitazione del diritto di accesso».

¹⁶¹³ V. *infra* Cap. V, § 2.3.

di Giuliana Marra

1. Funzioni e attività del Bundesrat nel procedimento legislativo.

Nel sistema bicamerale tedesco la funzione della seconda camera si espleta nel rappresentare e sostenere la struttura federale¹⁶¹⁴.

Il *Bundesrat*, camera delle autonomie territoriali, coordina le attività dei *Länder* ed ha come finalità principale il corretto andamento del federalismo¹⁶¹⁵. È proprio in tale ottica di statualità federale (*Bundesstaatlichkeit*) che il *Bundesrat* riesce ad esprimere al meglio le sue funzioni.

Il concetto di federalismo è infatti riscontrabile nella ripartizione proporzionale delle rappresentanze dei *Länder* e nell'espressione del voto in seno alla seconda camera.

A ciò si aggiunga che i membri di ciascun *Land* si esprimono nel voto in modo unitario, questo in considerazione del fatto che la loro posizione deve apparire territorialmente coesa così come individualmente considerata¹⁶¹⁶.

Per quanto attiene all'attività legislativa, è previsto che il *Bundesrat* la eserciti in due diverse forme: approvando leggi deliberate dal *Bundestag* che richiedono espressa approvazione della seconda camera (*Zustimmungsgesetze*) ovvero sollevando opposizione¹⁶¹⁷ per tutte quelle leggi che trattano materie per le quali non è prevista

¹⁶¹⁴ I padri della Legge Fondamentale speravano di evitare l'emersione di un potente governo centrale; il *Bundesrat* dunque trova la sua collocazione quale organo attraverso cui i Governi dei *Länder* «partecipano all'attività legislativa e all'amministrazione della Federazione» (art. 50 GG). Cfr. K. VON BEYME, *The political system of the Federal Republic of Germany*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1983, p. 159 ss.

¹⁶¹⁵ R. HRBEK, *Miterlebt-Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick*, Bonn Aktuell, Bonn, 1989, *passim*.

¹⁶¹⁶ BVerfGE 106, 310 del 18 dicembre 2002, punti 138 e 139: «Da questa concezione della Legge fondamentale per il *Bundesrat* discende che il voto di un *Land* può essere contraddetto in qualsiasi momento da un altro membro del Consiglio federale dello stesso paese, eliminando così i prerequisiti per la *leadership* generale. Il Presidente del Consiglio federale riceve quindi il voto di un singolo membro dello stesso come voto per l'intero paese, a meno che un altro membro del rispettivo paese non decida di votare diversamente. I voti dei *Länder* devono essere presentati in modo uniforme ai sensi dell'art. 51, c. 3° II p. GG. Il voto è l'annuncio dei voti di ciascun *Land* come atto deliberato di donazione. I diversi voti dei membri del Consiglio federale di un paese devono coincidere».

¹⁶¹⁷ Qualora per una legge non sia necessario l'assenso del *Bundesrat* infatti, questo può sollevare opposizione al termine della procedura espletata nella *Vermittlungsausschuss*, entro due settimane. I termini per l'opposizione decorrono: qualora la Commissione di conciliazione proponga una modifica del testo di legge «dal momento del ricevimento del testo di legge nuovamente adottato dal *Bundestag*»; in tutti gli altri casi invece «dal ricevimento della comunicazione del presidente della Commissione prevista al secondo comma, relativa alla conclusione della procedura davanti alla commissione stessa». (Cfr. art. 77 c. 3° GG).

l'approvazione obbligatoria da parte del *Bundesrat* (*Einspruchsgesetze*)¹⁶¹⁸. Muovendo dall'analisi della prima tipologia (di cui all'art. 78 GG), si può riscontrare che attualmente la seconda camera ha un potere decisionale su circa il 35% delle leggi in quanto aventi "contenuto federale"¹⁶¹⁹.

Circa la bipartizione tra le due tipologie di leggi, parte della dottrina ritiene che siano esclusivamente individuabili quelle "a prevalenza del *Bundestag*" (*Einspruchsgesetze*) e quelle di tipo bicamerale (*Zustimmungsgesetze*), altra parte della dottrina ritiene che questa rigida bipartizione rischi di ricondurre sotto una stessa tipologia tanto le leggi federali ordinarie quanto quelle costituzionali escludendo ulteriori categorie possibili¹⁶²⁰.

Approfondendo il ruolo del *Bundesrat* nel procedimento legislativo si evidenzia che non di rado le due assemblee hanno assunto posizioni contrapposte su progetti di legge sottoposti all'esame parlamentare. Si può osservare che nel corso della XV legislatura furono comunque promulgate ventidue leggi sulle quali il *Bundesrat* aveva opposto il proprio veto.

È inoltre facilmente riscontrabile che il potere di veto del *Bundesrat* in concreto è tanto meno utilizzato quanto più è presente un governo di grande coalizione. In questa circostanza è prevedibile difatti una concordanza tra la maggioranza dei consiglieri del *Bundesrat* e i partiti del Governo. A conferma di questo si ricorda che nel corso della XVI legislatura, con il primo Governo Merkel, la seconda camera si è avvalsa del potere di veto assoluto solamente una volta e del potere di veto sospensivo per tre sole volte. Tale circostanza si è nuovamente verificata nel corso della XVII legislatura con il terzo Governo Merkel poiché il *Bundesrat* ha esercitato il veto assoluto soltanto due volte (Cfr. *infra* tabella

	n.	1)	1621

¹⁶¹⁸ Alcuni autori fanno riferimento a un veto "sospensivo" tramite il quale si respingono le leggi semplici che vengono approvate dal *Bundestag* e a un veto "assoluto" con il quale invece vengono votate le leggi che riguardano direttamente competenze, funzioni e risorse dei *Länder*; in particolare, cfr. M. CICAGLI, *Rappresentanza e consenso in Germania - Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 9-10.

¹⁶¹⁹ Si riassumono pertanto i casi in cui il *Bundesrat* collabora con il *Bundestag* nella funzione legislativa ordinaria divenendo "coautore" nel procedimento: le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (art. 104a cc. 3° e 4° GG e artt. 107 e 108 della GG); le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* – in tal caso, in esito alla riforma, si fa riferimento solo a casi eccezionali, quando sussista una particolare esigenza di disciplina unitaria – (art. 84 GG); le leggi relative a modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29 c. 7° GG), trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a cc. 2° e 3° GG), determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a c. 2°, GG), esercizio della funzione giurisdizionale della Federazione attraverso i *Länder* (art. 96 c. 5° GG). Sul punto v. Camera dei Deputati, Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione Straniera, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, luglio 2014, n. 10, p. 16.

¹⁶²⁰ Cfr. T. MAUNZ – R. SCHOLZ, Art. 50, in T. MAUNZ – G. DÜRIG (a cura di), *Grundgesetz - Kommentar*, C.H. Beck, Monaco, 2017.

¹⁶²¹ Con riferimento ai dati delle tabelle nn. 1 e 2, Cfr. Servizio Studi del *Bundestag*, *Statistik der Legislaturperiode*, in www.bundestag.de.

Tabella n.1				
legislature	delibere legislative del <i>Bundestag</i>	leggi (<i>Zustimmungsgesetze</i>) alle quali il <i>Bundesrat</i> ha opposto veto assoluto	leggi (<i>Einspruchsgesetze</i>) alle quali il <i>Bundesrat</i> ha opposto veto sospensivo	veto sospensivo superato dal <i>Bundestag</i>
XII (1990-1994)	507	21	5	4
XIII (1994-1998)	566	20	15	14
XIV (1998-2002)	559	19	5	2
XV (2002-2005)	400	21	22	22
XVI (2005-2009)	616	1	3	3
XVII (2009-2013)	553	12	1	1
XVIII (2013-2017)	555	2	0	0

Con la riforma del 2006 le prerogative codecisorie del *Bundesrat* hanno subito una notevole riduzione. Ciò ha contribuito all'ampliamento del novero delle leggi che non necessitano di un consenso espresso ma che comunque si prestano ad essere oggetto di l'opposizione (Cfr. tabella n. 2)¹⁶²².

Tabella n. 2			
legislature	numero di leggi promulgate	leggi approvate con necessario assenso del <i>Bundesrat</i>	leggi approvate senza necessario assenso del <i>Bundesrat</i>
XII (1990-1994)	493	279	214
XIII (1994-1998)	552	328	223
XIV (1998-2002)	549	299	249
XV (2002-2005)	385	196	190
XVI (2005-2009)	613	256	357
XVII (2009-2013)	543	208	335
XVIII (2013-2017)	548	196	352

Si nota inoltre che prima della riforma del 2006, nel corso della XIV e XV (1998-2002 e 2002-2005) legislatura, il veto assoluto è stato esercitato per ben 30 volte in virtù dei poteri conferiti dalla norma di cui all'art. 84 c. 1° GG. Infatti, il necessario coinvolgimento del *Bundesrat* per la salvaguardia degli interessi territoriali non espletava più da tempo la sua finalità di tutela¹⁶²³. Lo strumento piuttosto era usato con intenti ostruzionistici che spesso

¹⁶²² Dati consultabili sul sito del Servizio studi del *Bundesrat*, *Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates*, Berlin, 1990-2017.

¹⁶²³ A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco - il tentativo di ridurre, nel complesso, i casi nei quali per la legislazione federale è richiesta l'approvazione del Bundesrat: l'art. 84 GG sulla disciplina del procedimento amministrativo e l'art. 104, IV comma, sull'esecuzione di leggi federali*, in www.issirfa.cnr.it, 2005.

favorivano soluzioni di compromesso incoerenti in luogo di riforme invece necessarie. In esito alla riforma organica, la modifica dell'art. 84 GG ha portato a un ridimensionamento del ruolo della seconda camera e a una maggiore razionalizzazione dell'assetto delle competenze legislative¹⁶²⁴.

Muovendo dalle funzioni che il *Bundesrat* svolge nel parlamento tedesco possono prendersi in esame parallelamente quei processi avviati nel nostro ordinamento per migliorare i rapporti fra Stato e Regioni¹⁶²⁵. L'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001 individuava nella Commissione per le questioni regionali l'organo che poteva supplire all'assenza di una camera federale su base regionale, riconoscendole un potere di veto sui progetti di legge concernenti materie di competenza legislativa concorrente e ammettendo altresì che alle attività della stessa partecipassero rappresentanti delle regioni, delle province e degli enti locali.

Con questa legge si è tentato, ispirandosi alle funzioni del *Bundesrat*¹⁶²⁶, di implementare l'attività di tale commissione tramite l'attribuzione di specifici compiti. Si fa riferimento alle materie contenute negli artt. 117, c. 3°, e 119 della Costituzione italiana, materie queste che necessitano di una maggiore cooperazione tra lo Stato e le autonomie locali, alle quali si possono aggiungere anche tutte quelle che trasversalmente prevedono rapporti con l'Unione europea¹⁶²⁷. Con l'attribuzione di tali compiti alla summenzionata Commissione si è voluto proseguire un processo già avviato nelle precedenti legislature ma che ancora può risultare incompleto riguardo all'istituzione, così come nell'ordinamento tedesco, di una camera di forte rappresentanza territoriale.

In conclusione, si può ritenere che il sistema bicamerale tedesco, grazie al controllo esercitato dal *Bundesrat* in tutte le sue forme, si distingue per la capacità di razionalizzare le crisi deliberative e per la prerogativa di proteggere i diversi interessi dei *Länder*, sia in materia finanziaria sia amministrativa. La seconda camera consente così ai soggetti periferici di esprimere una rappresentanza di tipo territoriale, peraltro molto efficace nei

¹⁶²⁴ Sul punto v. *supra* Cap. II, § 2.1.

¹⁶²⁵ Sulla peculiarità del regionalismo italiano e l'irriducibilità del modello alla «elaborazione dogmatica del Bundesstaat di derivazione tedesca» v. il contributo di P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 11-12; A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, *passim*.

¹⁶²⁶ In generale, modello del *Bundesrat* tedesco è stato da sempre considerato come un esempio al quale ispirarsi per le riforme istituzionali da introdurre in Italia. Si segnalano i contributi di L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1995.

¹⁶²⁷ Per ulteriori approfondimenti, Cfr. G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle 'istituzioni territoriali' al 'camerino' degli 'enti territoriali'*, in *Quaderni costituzionali*, n. 11/2017; M. OROFINO, *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001*, in www.air.unimi.it, 2003.

momenti di particolare intesa fra i *Länder*, affermando in tal modo l'autonomia ad essi riconosciuta dall'art. 28 del *Grundgesetz*.

CAPITOLO IV

IL PROCEDIMENTO DI MEDIAZIONE, LE FASI ULTERIORI DELL'ITER LEGISLATIVO E LA PROMULGAZIONE

di Giacomo Menegus

SOMMARIO: 1. La Commissione di mediazione tra *Parlamentarismus* e *Bundesstaatsprinzip*. - 2. Fonti e principi che informano il procedimento di mediazione. - 3. Composizione della Commissione. - 4. Introduzione del procedimento. - 5. Svolgimento dei lavori e proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*). - 6. I limiti dell'attività della Commissione. - 7. Il prosieguo del procedimento a valle della mediazione. - 8. Redazione della versione originale e promulgazione della legge. - 9. L'esperienza della Commissione di mediazione.

1. La Commissione di mediazione tra *Parlamentarismus* e *Bundesstaatsprinzip*.

Il *Vermittlungsausschuss* (Commissione di mediazione) è un organo collegiale previsto dal *Grundgesetz* (art. 77 c. 2° GG) che riveste una fondamentale importanza per la funzionalità del procedimento legislativo: qualora, in rapporto ad una specifica legge, *Bundestag* e *Bundesrat* non sappiano trovare un accordo, il compito della Commissione è quello di assicurare – attraverso l'elaborazione di una soluzione di compromesso – l'esito positivo dell'iter legislativo, scongiurando l'opposizione del *Bundesrat* con riferimento ad una *Einspruchsgesetz* oppure assicurando l'approvazione del *Bundesrat* inizialmente non concessa ad una *Zustimmungsgesetz*.

La Commissione svolge pertanto un'importante funzione di collegamento (*Scharnierfunktion*) tra *Bundestag* e *Bundesrat* e rappresenta il momento istituzionale di contemperamento e integrazione tra due principi basilari del diritto costituzionale tedesco: da una parte, quello della democrazia parlamentare (o anche *Parlamentarismus*), che riconosce al *Bundestag* il ruolo centrale nell'esercizio della funzione legislativa quale camera direttamente legittimata dal popolo tedesco; e dall'altra, il principio federale (*Bundesstaatsprinzip*) che richiede la necessaria compartecipazione dei *Länder* all'esercizio della funzione legislativa, attuata per tramite del *Bundesrat*¹⁶²⁸.

¹⁶²⁸ Cfr. *amplius* su tale significato della Commissione V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittlungsausschuss*, Jovene, Napoli, 2001, in part. p. 4 ss.

Sotto il profilo storico, inoltre, a fronte dell'incremento delle leggi bicamerali cui si è assistito sino alla riforma del 2006¹⁶²⁹, la Commissione è arrivata ad assumere il ruolo di sede principale del confronto politico, tanto che si è parlato in proposito di un "Parlamento sussidiario" (*Ersatzparlament*)¹⁶³⁰.

La descrizione sin qui tratteggiata del *Vermittlungsausschuss* rispecchia la *ratio* con la quale l'organo è stato inserito nel *Grundgesetz* e la sua funzione prettamente teorica nel sistema parlamentare tedesco. Nell'esperienza, tuttavia, la Commissione non è stata esclusivamente la sede di mediazione tra gli interessi del *Bund* e dei *Länder*, ma soprattutto il luogo nel quale la conflittualità tra la maggioranza di Governo e l'opposizione – specie quando quest'ultima controllava molti *Länder* e conseguentemente il *Bundesrat* – trovava una propria composizione¹⁶³¹.

2. Fonti e principi che informano il procedimento di mediazione.

Il procedimento di mediazione è disciplinato in modo assai poco dettagliato nel *Grundgesetz* che si limita ad indicare un vincolo finalistico all'attività della Commissione – ovvero l'elaborazione di una proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*) – lasciando al Regolamento della Commissione (*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*, di seguito *GO-VA*)¹⁶³² la disciplina degli aspetti procedurali dell'attività dell'organo. Se si considera poi che neppure il regolamento – adottato dal *Bundestag* d'intesa con il *Bundesrat* – detta in realtà regole particolarmente stringenti per lo svolgimento dei lavori, risulta

¹⁶²⁹ Ci si riferisce alla nota riforma del federalismo tedesco del 2006 attraverso la quale, tra le altre cose, si è inteso ridurre il numero delle *Zustimmungsgesetze*; V. *infra* Cap. II, § 2 ss. Ricca la dottrina italiana sul tema; Cfr., senza pretesa di esaustività, G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi "bicamerali"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 21 dicembre 2006; J. WOELK, «Modernizzare» lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in *Le Regioni*, n.5/2005, p. 1119 ss.; ID., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2007, p. 193 ss.; si vedano inoltre i contributi raccolti in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 73 ss., disponibili anche sul sito www.issirfa.cnr.it.

¹⁶³⁰ Cfr. H. GEORGII – S. BORHANIAN, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, Deutscher Bundestag, Servizio studi, 2006, p. 8.

¹⁶³¹ In proposito, V. *infra*, in questo capitolo, § 9.

¹⁶³² Adottato il 5 maggio 1951 (Cfr. *BGBI.*, II, 1951, 103); ultima modifica del 30 aprile 2003 (Cfr. *BGBI.*, 2003, I, 677); il testo del regolamento è consultabile al seguente link (ultima consultazione 5 maggio 2018): https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/vermittlungsausschuss/249302.

chiaro come l'intento di fondo del Legislatore (costituzionale e non) sia quello di non irrigidire eccessivamente le maglie procedurali per favorire al massimo il raggiungimento del compromesso.

Sempre nell'ottica di facilitare la massima convergenza su una proposta comune vanno letti alcuni principi basilari che informano l'attività della Commissione.

Innanzitutto, va ricordato il fatto che i membri di nomina del *Bundesrat* non soggiacciono ad alcun vincolo di mandato (c.d. *Weisungsfreiheit*), diversamente da quanto avviene nell'ambito dei lavori del *Bundesrat*. L'assenza di vincoli o direttive specifiche avvicina pertanto i singoli membri di nomina statale più alla figura di veri e propri parlamentari che a quella di rappresentanti dei Governi dei *Länder*, assicurando agli stessi un ampio margine di manovra nel corso delle trattative in Commissione.

Altro principio di rilievo è quello della *riservatezza* (c.d. *Vertraulichkeit*) dei lavori della Commissione. Le sedute non sono pubbliche e vi è ammesso un numero assai ristretto di partecipanti: oltre ai membri della Commissione, ha il diritto di partecipare (e se richiesto, il dovere) solo il Governo tramite un proprio rappresentante¹⁶³³. Ulteriori soggetti possono essere ammessi esclusivamente previa autorizzazione espressa della Commissione, che la concede piuttosto raramente. Inoltre, i resoconti dei lavori della Commissione possono essere pubblicati solo a distanza di due legislature rispetto a quella nella quale sono stati redatti, e solo su decisione della stessa Commissione assunta all'inizio di ogni nuova legislatura.

Un contributo significativo alla funzionalità e all'efficienza dell'organo è infine assicurato dalla sua peculiare composizione.

3. Composizione della Commissione.

Il *Grundgesetz* non disciplina puntualmente la formazione dell'organo, limitandosi a stabilire che la Commissione dev'essere composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat* (art. 77 c. 2° I p. GG). La materia è pertanto lasciata all'autonomia regolamentare del Parlamento, che ha optato la composizione paritetica dell'organo (§ 1 GO-VA): il *Bundestag* e il *Bundesrat* contribuiscono con sedici membri ciascuno¹⁶³⁴.

Per quanto attiene ai membri nominati dal *Bundesrat*, ciascun *Land* concorre con un rappresentante in virtù di un principio di parità tra i *Länder* (c.d. *Staatengleichheit*; § 11 c. 3° e 4° GO-BR) che deroga al principio costituzionale di cui all'art. 51 c. 2° GG, in forza del quale il voto del singolo rappresentante ha un peso determinato in proporzione alla popolazione del relativo *Land*. Possono essere nominati per il *Vermittlungsausschuss* esclusivamente membri del *Landesregierung*, cioè esponenti di spicco della politica statale, e non anche funzionari tecnici come invece avviene per le altre commissioni del *Bundesrat* (v. § 11 c. 2° GO-BR).

¹⁶³³ Oltre ovviamente ai funzionari parlamentari: Segretario, i funzionari addetti e due stenografi.

¹⁶³⁴ Prima dell'unificazione della Germania il numero dei componenti ammontava a ventidue, dato che i *Länder* occidentali erano undici.

Per quanto concerne i membri nominati dal *Bundestag*, vale il principio di specularità (c.d. *Spiegelbildlichkeit*), in virtù del quale la composizione di una commissione dev'essere tale da rispecchiare i rapporti di forza intercorrenti nel *Plenum*.

Il *Bundesverfassungsgericht* ha avuto occasione di riaffermare la vigenza di tale importante principio in una nota pronuncia del 2004¹⁶³⁵ riguardante la composizione della Commissione nella XV Legislatura. Seguendo il consueto meccanismo di computo e conversione dei voti, la componente del *Bundestag* nel *Vermittlungsausschuss* avrebbe visto l'opposizione rappresentata in misura eguale alla maggioranza di Governo: ciò aveva pertanto condotto il *Bundestag* a decidere (a maggioranza) un nuovo meccanismo di computo capace di riflettere il rapporto maggioranza-opposizione. In deroga al principio della specularità nella composizione delle commissioni, il *Vermittlungsausschuss* era stato formato ripartendo quindici dei sedici posti su base proporzionale, riservando alla *Fraktion* più consistente il posto rimanente. Il *BVerfG*, adito dall'opposizione, ha giudicato illegittima tale decisione, evidenziando che il principio maggioritario – specie in un organismo di intermediazione come il *Vermittlungsausschuss* – non può ricevere un riconoscimento tale da prevalere sulla necessaria composizione proporzionale delle commissioni.

Un ulteriore aspetto di rilievo – che accumuna tanto i membri di nomina federale, quanto quelli di nomina statale – è la circostanza che il regolamento limiti a sole quattro volte la possibilità di provvedere alla loro sostituzione nel corso di una legislatura (§ 4 GO-VA)¹⁶³⁶.

Tutti gli aspetti descritti concorrono nel conferire ai lavori della Commissione un'alta valenza politica e a favorire quanto più possibile il raggiungimento del compromesso politico, riducendo l'influenza di fattori che potrebbero ostacolare la mediazione tra le parti¹⁶³⁷.

¹⁶³⁵ Cfr. *BVerfGE* 112, 118 del 8 dicembre 2004. La maggioranza di governo era composta da *SPD* e *Bündnis90/Die Grünen*, mentre l'opposizione da *CDU/CSU* e *FDP*. Se per la ripartizione dei posti si fosse seguito il metodo *St.Laguë/Schepers*, il risultato avrebbe visto una parità tra maggioranza e opposizione secondo la seguente proporzione: sette seggi alla *SPD*, sette alla *CDU/CSU*, uno alla *Fraktion FDP* e uno ai *Bündnis90/Die Grünen*. Cfr. S.U. PIEPER, § 40. *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden Baden, 2016, pp. 1265-1266.

¹⁶³⁶ La *ratio* di tale limite deve rinvenirsi nell'intento «di facilitare la ricerca di soluzioni di compromesso, poiché si ritiene che in un gruppo, la cui composizione sia stabile, tale ricerca sia più agevole che non tra ignoti»; così L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 49-50. Cfr. anche V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., pp. 71-72, che discorre di una soluzione volta a «non pregiudicare una sostanziale coerenza e continuità della linea di condotta della mediazione politica che rischierebbe di rallentarne o impedirne la riuscita».

¹⁶³⁷ Cfr., tra gli altri, V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., 49, il quale evidenzia – ad esempio – come la

4. Introduzione del procedimento.

In conformità al dettato costituzionale il procedimento di mediazione si colloca in un momento cronologicamente successivo alla deliberazione legislativa del *Bundestag* e precedente al definitivo passaggio della stessa al *Bundesrat*.

La facoltà di introdurre il procedimento è riconosciuta al *Bundesrat*, al *Bundestag* e al Governo federale, seppur con alcune distinzioni.

Innanzitutto, il *Bundesrat* ha l'onere di adire la Commissione di mediazione nel caso in cui intenda sollevare opposizione rispetto alla delibera legislativa votata dal *Bundestag* (si tratta in questo caso quindi di *Einspruchsgesetze*; Cfr. art. 77 c. 3° I p. GG); quando invece si tratti di *Zustimmungsgesetze*, la scelta se introdurre o meno il procedimento è rimessa alla discrezionalità politica del *Bundesrat* stesso.

In quest'ultima ipotesi, quando sia chiaro che il *Bundesrat* non intende approvare la deliberazione del *Bundestag* oppure è decorso inutilmente il termine per la detta approvazione (art. 77 c. 2° a GG), è però consentito il ricorso alla mediazione tanto da parte del *Bundestag* quanto del Governo federale (art. 77 c. 2° IV p. GG), i quali intervengono evidentemente a difesa della deliberazione legislativa in questione¹⁶³⁸.

Sul ricorso il Governo decide attraverso una deliberazione del Gabinetto a maggioranza semplice, mentre il *Bundestag* decide a maggioranza. L'art. 52 c. 3° I p. GG richiede invece la maggioranza assoluta per il *Bundesrat*.

Il termine per proporre il ricorso alla Commissione da parte del *Bundesrat* è di tre settimane e decorre a partire dal ricevimento della deliberazione legislativa del *Bundestag* da parte del Presidente del *Bundesrat* (art. 77 c. 2° I p. GG), senza distinzione tra *Einspruchsgesetze* o *Zustimmungsgesetze*. Non è previsto espressamente un termine per il ricorso da parte del *Bundestag* e del Governo, ma si ritiene in dottrina che possa applicarsi in via analogica il termine stabilito per il *Bundesrat*¹⁶³⁹.

La "chiamata" o ricorso alla Commissione (*Anrufung*) può fare riferimento tanto a singole disposizioni della deliberazione legislativa su cui non si riesce a formare un accordo, tanto all'intera legge in discussione. Frequente – specie in passato – è stata la formulazione di "chiamate aperte" (*offene Anrufungen*)¹⁶⁴⁰, ovvero di ricorsi alla

scelta di escludere i tecnici, tendenzialmente poco inclini a soluzioni di compromesso, sia indice della «dimensione esclusivamente politica del confronto».

¹⁶³⁸ Sulla diversa finalità con la quale ricorrono alla Commissione rispettivamente il *Bundesrat*, da una parte, e il Governo e il *Bundestag*, dall'altra, Cfr. J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, Springer, Wiesbaden, 2017, p. 92 ss.

¹⁶³⁹ Cfr., in tal senso, S.U. PIEPER, § 40 – *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1273.

¹⁶⁴⁰ Sul tema, Cfr. V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 137 ss. La necessità di giustificare l'ampliamento dei margini di manovra della Commissione per favorire la mediazione politica ha condotto in passato all'elaborazione della c.d. *dottrina della pagina bianca*

Commissione redatti in termini ampi e poco definiti, i quali se, da un lato, lasciano ampio margine alle forze politiche in sede di trattative, presentano però non pochi problemi nel tracciare il perimetro del contenuto ammissibile dell'*Einigungsvorschlag*¹⁶⁴¹.

5. Svolgimento dei lavori e proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*).

Una volta promosso il ricorso alla Commissione, questa è convocata dal Presidente della stessa tramite l'invio dell'ordine del giorno (§ 2 GO-VA). La Commissione si riunisce dopo cinque giorni dalla convocazione (§ 7 c. 2° GO-VA).

Il procedimento è assai spedito e si articola di norma in due sedute: già dalla seconda seduta ogni membro – qualora non si sia ancora raggiunto un accordo – può chiederne la conclusione (§ 12 c. 1° GO-VA). Se neppure entro la terza seduta si è formata una maggioranza su una proposta d'intesa, il procedimento è concluso d'ufficio (§ 12 c. 2° GO-VA).

La decisione della Commissione è presa a maggioranza dei presenti (§ 8 GO-VA). Per l'approvazione della proposta d'intesa è richiesta tuttavia la presenza di almeno sette membri del *Bundestag* e di altrettanti del *Bundesrat* (§ 7 c. 3° GO-VA), al fine di scongiurare l'eventualità di “colpi di mano” da parte di una delle due componenti dell'organo¹⁶⁴². La Commissione può elaborare una proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*), confermare la deliberazione legislativa del *Bundestag* oppure non raggiungere alcuna convergenza al proprio interno.

Il procedimento si conclude con la relazione sui risultati comunicata dal Presidente della Commissione ai presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat* (§ 12 c. 4° GO-VA).

6. I limiti dell'attività della Commissione.

Un aspetto particolarmente rilevante e controverso del procedimento di mediazione è rappresentato dalla delimitazione dell'ambito di manovra della Commissione; il relativo perimetro dovrebbe tendenzialmente essere individuato sulla base dell'*Anrufung* e dalla deliberazione legislativa cui questa è connessa; ma – come si è visto – spesso il ricorso è piuttosto generico e, d'altra parte, sul punto né il *Grundgesetz* né il regolamento della Commissione offrono indicazioni puntuali all'interprete.

(*Theorie vom weißen Blatt*), in forza della quale si sosteneva – in estrema sintesi – che il rifiuto da parte del *Bundesrat* di approvare la deliberazione legislativa avrebbe determinato la sostanziale inesistenza del testo licenziato dal *Bundestag*, con la conseguente necessità di provvedere alla riformulazione integrale della legge in sede di *Vermittlungsausschuss*. Cfr. ancora V. BALDINI, *ult. op.*, cit., p. 144 ss.; inoltre M. DIETLEIN, *Die, Theorie vom weißen Blatt* – ein Irrweg, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1987, pp. 177-183.

¹⁶⁴¹ V. *infra*, in questo capitolo, § 6.

¹⁶⁴² Cfr. già B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 77.

La questione è stata pertanto sostanzialmente rimessa alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, che dal 1986 sino ad oggi è ripetutamente intervenuto a chiarire e – in ultima istanza, a circoscrivere – l’ampiezza dell’attività della Commissione. Per una migliore comprensione dei punti fissati dal Tribunale costituzionale federale e degli importanti principi di rilievo costituzionale implicati, non si può prescindere dal tracciare una seppur breve ricostruzione dell’evoluzione della giurisprudenza in materia. Si tratta di sei pronunce, dal 1986 al 2017¹⁶⁴³.

Nelle prime decisioni in materia¹⁶⁴⁴, il *BVerfG* è sembrato lasciare ampio margine di manovra alla Commissione, consentendo alla stessa significativi interventi sulla deliberazione del *Bundestag* anche laddove gli stessi avevano una debolissima connessione con il testo licenziato; viene enfatizzato, in questi casi, il fondamentale obiettivo di formare il compromesso tra le forze politiche e portare a conclusione il procedimento legislativo.

Ma già si individuano alcuni “paletti” che preludono all’evoluzione in senso più restrittivo della giurisprudenza costituzionale: in particolare, si sottolinea come la Commissione non abbia alcun potere decisionale e che spetti pertanto sempre al *Bundestag* la decisione vera e propria sulla proposta di legge.

¹⁶⁴³ Per una attenta e approfondita ricostruzione della giurisprudenza in questione (salvo l’ultima pronuncia, intervenuta in corso di stampa), Cfr. J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, cit., p. 104 ss.

¹⁶⁴⁴ Le prime due decisioni del *BVerfG* (*BVerfGE* 75, 175 del 13 maggio 1986 e *BVerfGE* 78, 249 del 8 giugno 1988) concernono la seconda legge di miglioria della struttura di Bilancio (2. *HStruktG* del 1981); il *Bundesrat* aveva dato parere negativo al disegno di legge di iniziativa governativa, sull’assunto che la proposta necessitasse di un rafforzamento delle politiche di edilizia abitativa sociale (facendo peraltro riferimento a proposte di legge già avanzate in entrambe le camere). Il *Bundestag* non aveva tuttavia recepito l’indicazione e aveva approvato la legge nella sua versione originale. Il *Bundesrat* aveva allora negato la propria approvazione, con il conseguente ricorso del Governo alla Commissione di mediazione. Quest’ultima aveva elaborato una proposta d’intesa con molteplici modifiche alla deliberazione del *Bundestag*, ivi inclusa una serie di misure per l’edilizia popolare. La legge – poi approvata in via definitiva da *Bundestag* e *Bundesrat* – era stata oggetto di due *Verfassungsbeschwerden* (ricorsi diretti) e di un ricorso in via incidentale (*Normenkontrollverfahren*). Il *BVerfG* aveva sostenuto la legittimità della legge, in quanto «conforme ad una prassi seguita costantemente e finora rimasta non contestata»; ma aveva pure ammesso che si era giunti ai limiti dell’ammissibilità, dal momento che la disciplina concernente le politiche di edilizia abitativa non rientravano nella richiesta avanzata con la *Anrufung* né erano state dibattute nella seconda e nella terza lettura nel *Bundestag*. La vicenda è ricostruita anche in V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell’ordinamento tedesco*, cit., p. 143 ss.

Più stringente la pronuncia del 7 dicembre 1999¹⁶⁴⁵: in questo caso, il *BVerfG* dichiara l'illegittimità costituzionale della legge impugnata, dal momento che una delle previsioni introdotte dalla Commissione era stata stralciata già nel corso dell'esame nella commissione competente e non era quindi stata arrivata alla discussione in aula. Il Tribunale costituzionale federale precisa pertanto che: «La commissione di mediazione può proporre un emendamento, un'integrazione o la soppressione delle previsioni approvate dal *Bundestag* solo qualora e nella misura in cui la proposta d'intesa si mantenga nella cornice della chiamata e del procedimento legislativo cui questa si riferisce»¹⁶⁴⁶.

Tale limite può essere desunto – sostiene il *BVerfG* – dal ruolo attribuito al *Vermittlungsausschuss* dal *Grundgesetz*: la Commissione, da un lato, non dispone di alcun potere decisionale e deve pertanto limitarsi ad avanzare delle proposte; dall'altro, non rientrando tra i soggetti che hanno diritto di iniziativa legislativa (*Initiativrecht*) ai sensi dell'art. 76 c. 1° GG, le è preclusa l'elaborazione di soluzioni del tutto autonome, dovendosi la stessa limitare a mediare tra le alternative di regolamentazione contemplate nel corso del procedimento parlamentare tra *Bundestag* e *Bundesrat*.

Confermano l'orientamento rigoroso inaugurato con la sentenza del 1999 altre due pronunce del 2008¹⁶⁴⁷ e 2009¹⁶⁴⁸, che arrivano ad individuare puntualmente i principi

¹⁶⁴⁵ La terza decisione (*BVerfGE* 101, 297 del 7 dicembre 1999) riguarda la legge tributaria annuale del 1996 (*Jahressteuergesetz* 1996); il Governo aveva proposto la legge come particolarmente urgente al *Bundesrat*; la maggioranza di Governo aveva a sua volta presentato un identico disegno di legge nel *Bundestag*. Nessuno delle due proposte prendeva in considerazione la possibilità di introdurre limiti alla deducibilità delle spese sostenute per un *häusliches Arbeitszimmer*; la proposta era stata invece avanzata dalla *Fraktion Bündnis90/Die Grünen*, ma era stata dibattuta esclusivamente nella prima lettura e stralciata dalla Commissione Finanza del *Bundestag*. Dopo un complesso *iter* legislativo – che vede la *Vermittlungsausschuss* chiamata in causa per ben due volte – la legge viene definitivamente approvata con la detta previsione concernente i limiti di deducibilità.

¹⁶⁴⁶ *BVerfGE* 101, 297 (306).

¹⁶⁴⁷ La quarta decisione in tema di limiti della *Vermittlungsausschuss* (*BVerfGE* 120, 56 del 15 gennaio 2008) riguarda una legge relativa alla riforma della tassazione delle società (*Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform 1997*). La questione affrontata dal *BVerfG* ruota intorno ad una disposizione (relativa ad un tetto massimo di imponibile per le società) prevista nella *Einigungsvorschlag* della Commissione, che non trovava alcun precedente nel dibattito parlamentare e risultava pertanto introdotta nell'*iter* legislativo solo nel corso del procedimento di mediazione. Un'iniziativa parlamentare che contemplava la modifica in questione era stata poi avviata quando già la Commissione era stata adita e, pertanto, anche sotto il profilo meramente temporale era impossibile ricondurre la proposta d'intesa elaborata dalla Commissione (con riferimento alla disposizione *de qua*) al precedente *iter* parlamentare.

¹⁶⁴⁸ La quinta pronuncia (*BVerfGE* 125, 104 del 8 dicembre 2009) concerne la legge di accompagnamento del bilancio 2004 (*Haushaltbegleitgesetz* 2004); come nella precedente decisione del Tribunale costituzionale federale, si verte su una serie di

costituzionali che restringono le possibilità di azione della Commissione: «Per garantire la divisione delle competenze federale, i diritti dei parlamentari, la pubblicità del dibattito parlamentare e con questo il controllo democratico sulla legislazione, la commissione deve proporre quegli emendamenti, integrazioni o soppressioni che si muovano nei limiti tracciati dalla chiamata e dal procedimento legislativo di riferimento»¹⁶⁴⁹.

La Commissione dunque non può adottare indipendentemente l'atto legislativo, perché un requisito fondamentale per l'approvazione della legge rimane pur sempre il dibattito pubblico, che – come si è visto – manca del tutto nel procedimento di mediazione. Il dibattito parlamentare è inoltre la sede nella quale il singolo parlamentare ha la possibilità di discutere le proposte, avanzare alternative e cercare di aggregare una maggioranza: una soluzione normativa introdotta per la prima volta nella fase di mediazione comporterebbe un irrimediabile pregiudizio a tali prerogative.

Consentire alla Commissione di adottare soluzioni del tutto avulse dai contenuti della chiamata e del relativo procedimento parlamentare, significherebbe pertanto condurre a una de-parlamentarizzazione (*Entparlamentarisierung*) del procedimento legislativo, che finirebbe peraltro con l'alterare il bilanciamento tra gli organi – *Bundestag* e *Bundesrat* – coinvolti nell'esercizio della funzione legislativa.

previsioni (riguardanti nello specifico alcuni tagli a sussidi) che non avevano trovato un'adeguata trattazione nel dibattito parlamentare precedente al ricorso alla Commissione di mediazione. Le previsioni *de quibus* trovavano infatti il loro fondamento in un documento elaborato da un gruppo di lavoro esterno al *Bundestag* (detto *Documento Koch/Steinbrück*, dai nomi dei ministri statali che l'avevano promosso) che aveva fatto il suo ingresso nell'*iter* parlamentare in modo irrituale durante i lavori in commissione per tramite di altri due ministri statali (Dickmann e Riebel), privi invero di poteri di iniziativa legislativa. Il fatto che nel corso del procedimento legislativo si fosse più volte fatto riferimento al menzionato documento non è parso sufficiente al *BVerfG* a giustificare l'elaborazione *ex novo* da parte della Commissione di una serie di previsioni che trovavano solo nel documento il proprio fondamento: «La competenza della Commissione di mediazione si limita a gettare un ponte, con la proposta di intesa, tra alternative normative che già erano state discusse o in ogni caso erano già riconoscibili nell'ambito degli organi legislativi. Non è consentito alla Commissione di mediazione con la relativa proposta né rivendicare un diritto di iniziativa legislativa che non le compete né abbreviare il procedimento legislativo parlamentare né ancora sottrarsi al controllo pubblico. La proposta di intesa dev'essere strutturata in modo da essere attribuibile al *Bundestag* sulla base del precedente dibattito parlamentare. Deve perciò limitarsi a quegli oggetti normativi che sono stati portati avanti sino all'ultima lettura nel *Bundestag* nell'ambito del procedimento legislativo. Non è necessario che si tratti di una proposta di legge. Ma l'oggetto della normativa deve essere determinato in modo tale che la sua portata concreta sia in sostanza riconoscibile. Una formulazione di intenti generica non è quindi sufficiente».

¹⁶⁴⁹ *BVerfGE* 120, 56, 74.

L'ultima pronuncia sul tema¹⁶⁵⁰, recentissima, segna infine un temperamento del rigore descritto: pur mantenendosi intatto il principio di fondo che vuole la proposta d'intesa circoscritta alla chiamata e al precedente *iter* parlamentare, il *BVerfG* acconsente a che un emendamento alla deliberazione legislativa originaria contemplato nell'*Einigungsvorschlag* possa ritenersi ricompreso nell'ambito del pregresso procedimento parlamentare – e sia quindi ammissibile – anche qualora il detto emendamento sia stato proposto e rigettato solo in commissione e non sia stato quindi riproposto e discusso nel *Plenum*.

7. Il prosieguo del procedimento a valle della mediazione.

Qualora la Commissione di mediazione sia giunta ad elaborare una proposta d'intesa, il *Bundestag* è tenuto ad esaminarla ai sensi dell'art. 77 c. 2° V p. GG, nell'ambito di quella che può essere definita una sorta di “quarta lettura”¹⁶⁵¹. Non è tuttavia tenuto ad approvare l'*Einigungsvorschlag*, ben potendo respingerla. Quello che non gli è consentito è invece incidere attivamente sul contenuto della proposta avanza dalla Commissione.

Per l'approvazione delle proposte d'intesa della Commissione di mediazione valgono alcune regole difforni da quelle vigenti nel normale dibattito del *Plenum*.

In primo luogo, il voto è strettamente limitato all'*Einigungsvorschlag*: qualsiasi altra questione è inammissibile (§ 10 GO-VA). La Commissione di mediazione può inoltre – pur a fronte di molteplici interventi puntuali della stessa sulla deliberazione legislativa licenziata dal *Bundestag* – far sì che la proposta venga votata in modo unitario (§ 10 c. 3° I p. GO-VA), in modo tale da impedire che il voto disgiunto sui singoli emendamenti apportati nel corso del procedimento di mediazione possa sostanzialmente alterare i termini del compromesso politico raggiunto al suo interno. Infine, non c'è discussione sulla proposta d'intesa; le singole *Fraktionen* possono esclusivamente fare una dichiarazione di voto (§ 10 GO-VA), in modo tale da chiarire la propria posizione rispetto alla proposta.

Dopo la decisione del *Bundestag*, la deliberazione legislativa passa al *Bundesrat*. Laddove non si sia raggiunto un compromesso in Commissione o il *Bundestag* non abbia dato la propria approvazione alla proposta, la deliberazione è sottoposta al *Bundesrat* nella sua versione originaria, precedente al procedimento di mediazione. Il procedimento si distingue a questo punto a seconda che si tratti di leggi monocamerali o bicamerali.

¹⁶⁵⁰ Cfr. *BVerfG*, decisione del 24 luglio 2017. La pronuncia è stata provocata da una *Verfassungsbeschwerde* proposta da un cittadino algerino considerato pericoloso per la pubblica sicurezza (*Gefährder*) nell'ambito della legge sulla residenza (*Aufenthaltsgesetz* - *AufenthG*); il ricorrente lamentava il fatto che la previsione impugnata (§ 58a della legge, che prevedeva l'espulsione immediatamente esecutiva di soggetti considerati pericolosi) fosse stata inserita nella deliberazione legislativa solo nell'ambito del procedimento di mediazione e che non trovasse riscontri nel precedente dibattito parlamentare. Cfr., in merito alla pronuncia, S. PERNICE-WARNKE, *Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren – aktuelle Entscheidungen des BVerfG*, in *Juristische Ausbildung*, 2018, pp. 162-164.

¹⁶⁵¹ Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1276.

Per quanto riguarda le *Einspruchsgesetze*, se la Commissione di mediazione non ha proposto modifiche o il *Bundestag* ha riapprovato la deliberazione legislativa con o senza le modifiche proposte, la legge entra in vigore nei casi previsti dall'art. 78 GG, ovvero: quando il *Bundesrat* l'approva a sua volta; non ricorre alla Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 77 c. 2° GG; non solleva opposizione nel termine previsto ex art. 77 c. 3° GG o l'eventuale opposizione è superata dal voto del *Bundestag*.

Qualora il *Bundesrat* intenda sollevare opposizione rispetto alla legge elaborata dalla Commissione e votata dal *Bundestag*, il termine è di due settimane ai sensi dell'art. 77 c. 3° I p. GG e decorre dall'invio della legge approvata dal *Bundestag* al *Bundesrat*; quando non ci siano state modifiche da parte della Commissione, il *dies a quo* è individuato nella comunicazione del Presidente sulla chiusura del procedimento (art. 77 c. 3° II p. GG e § 12 GO-VA). L'opposizione riguarda l'intero atto legislativo, non dev'essere motivata e può eventualmente essere ritirata (art. 78 GG).

Il *Bundestag*, dal canto suo, può superare l'opposizione del *Bundesrat*: in tal senso l'opposizione del *Bundesrat* si qualifica generalmente come un *veto sospensivo*. La richiesta di rigetto dell'opposizione deve essere presentata da una *Fraktion* o da deputati pari al 5% del *Bundestag*. Non c'è discussione sulla proposta, ma solo dichiarazioni di voto. Per l'approvazione è richiesta la maggioranza assoluta ovvero – nel caso di opposizioni votate a maggioranza dei 2/3 dal *Bundesrat* – la *doppia maggioranza qualificata*.

Nella prassi, il superamento dell'opposizione del *Bundesrat* è operazione particolarmente complessa per le *Fraktionen* che hanno promosso il rigetto e che generalmente corrispondono alla maggioranza di Governo¹⁶⁵²; ciò è vero soprattutto quando l'opposizione sia contraria alla legge e si faccia forte del sostegno politico del *Bundesrat* attraverso i Governi dei *Länder* che controlla. Per il successo del voto di rigetto dell'opposizione è pertanto necessaria un'ampia partecipazione dei membri di maggioranza del *Bundestag*, che è di regola assicurata attraverso la richiesta di un voto nominale o il c.d. *Hammelsprung*¹⁶⁵³. Se l'opposizione viene superata, la legge è approvata; altrimenti è definitivamente stralciata.

Le *Zustimmungsgesetze* richiedono invece una chiara approvazione da parte del *Bundesrat*: non è consentita la reinterpretazione di altre decisioni del consesso nel senso di un'approvazione¹⁶⁵⁴. Senza approvazione la legge in questione è respinta. Pertanto, il *Bundesrat* è obbligato ai sensi dell'art. 77 GG ad adottare in tempi ristretti (tre settimane) una decisione (a partire dalla proposta o dall'infruttuoso esperimento della mediazione). Se il *Bundesrat* non si esprime, la legge non è approvata definitivamente. Contrariamente, la legge è approvata (art. 78 GG). La decisione è assunta a maggioranza (art. 52 c. 3° I p. GG).

¹⁶⁵² Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – B. *Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1278.

¹⁶⁵³ Si tratta di una peculiare forma di votazione disciplinata dal § 51 c. 2° GO-BT: i deputati lasciano l'aula per poi rientrarvi attraverso tre porte contrassegnate dalle parole "SÌ", "NO", "ASTENSIONE"; presso ciascuna porta si collocano due segretari che procedono alla conta dei voti.

¹⁶⁵⁴ Cfr. in tal senso J. MASING, *Artikel 77*, in H. v. MANGOLDT – F. KLEIN – C. STARK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz: GG, II*, Vahlen, München, 2010, Rn. 96.

Oltre che sul contenuto concreto della deliberazione legislativa, possono insorgere contrasti tra *Bundestag* e *Bundesrat* anche sulla natura dell'atto legislativo in questione: può cioè essere in discussione se sia o meno necessaria l'approvazione da parte del *Bundesrat*¹⁶⁵⁵.

Qualora il *Bundesrat* neghi l'approvazione, ciò non significa che in caso di controversia sulla natura dell'atto, la mancata approvazione si possa intendere come opposizione; il *Bundesrat* resta tuttavia libero di sollevare l'opposizione espressamente in via precauzionale. In ultima istanza è ad ogni modo il Presidente federale, nell'ambito del procedimento di promulgazione, a valutare se la legge in questione richiedesse o meno l'approvazione del *Bundesrat* (*zustimmungsbedürftiges* o *nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz*).

8. Redazione della versione originale e promulgazione della legge.

Una volta approvata la legge, il Cancelliere informa il Ministero competente che ne promuove la stesura nella versione originale a cura della redazione della Gazzetta ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*; § 58 c. 1° I p. GGO). È particolarmente importante sottolineare come in questa fase non possono essere apportate modifiche al testo: qualora nel prosieguo del procedimento emergano errori di stampa o inesattezze evidenti, la relativa correzione può essere adottata esclusivamente dal ministero competente con il consenso dei Presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat* (§ 61 c. 2° GGO).

Adottate tutte le formalità prescritte dal § 58 c. 2° GGO, il testo della legge è trasmesso al Governo affinché il Cancelliere o il Ministro competente procedano alla controfirma (*Gegenzeichnung*) ai sensi del combinato disposto degli artt. 58 e 82 c. 1° GG; l'atto è quindi trasmesso, a cura della Cancelleria stessa, all'Ufficio di Presidenza federale (§ 59 c. 2° GGO).

Il Presidente procede ad una verifica della conformità della legge al dettato costituzionale, tendenzialmente limitata al rilievo di eventuali violazioni manifeste (*evident*)¹⁶⁵⁶. Nel caso in cui dovesse ritenere costituzionalmente conforme la disciplina di

¹⁶⁵⁵ Cfr. S.U. PIEPER, *ult. op. cit.*, pp. 1279-1280.

¹⁶⁵⁶ Secondo la dottrina prevalente e alla luce della prassi seguita sino ad oggi, tale controllo di legittimità (*Prüfungsrecht*) del Presidente è sia formale che sostanziale e non interferisce con le attribuzioni costituzionali del *BVerfG*. Cfr., *ex pluribus*, C. DEGENHART, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hambur, 2010, p. 292 ss., in part. p. 298; S.U. PIEPER, § 20. *Die ausfertigung der Gesetze*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen – Hambur, 2013, p. 487 ss., in part. 490-497. Nella storia della Repubblica federale tedesca, sono stati otto i casi in cui il Presidente ha rifiutato di apporre la propria firma: da ultimo, si vedano le due decisioni con le quali il presidente Horst Köhler (24 ottobre e 8 dicembre 2006) ha respinto due leggi ritenute manifestamente incostituzionali. Talora è avvenuto che il Presidente, nutrendo dubbi relativi alla legittimità del testo

legge, appone la propria firma con data. Il testo è quindi ritrasmesso alla redazione della Gazzetta Ufficiale per la promulgazione; della trasmissione sono informati il ministro competente e quelli interessati (§ 60 GGO). Dopo la promulgazione, la Gazzetta informa la Cancelleria e il Ministro competente.

La legge entra in vigore – salvo sia diversamente indicato nel testo legislativo stesso – dopo quattordici giorni dalla pubblicazione in Gazzetta. La versione originale della legge è conservata negli Archivi federali (§ 60 ult. p. GGO).

9. *L'esperienza della Commissione di mediazione.*

In dottrina si rimarca frequentemente la tendenza di fondo per il consensualismo e la collaborazione tra istituzioni che contraddistingue l'esperienza costituzionale tedesca; si può affermare che la Commissione di mediazione sia senz'altro una delle rappresentazioni di maggior successo di questo tratto¹⁶⁵⁷.

Tuttavia è bene segnalare – come già si è anticipato in apertura – che la Commissione è sì il momento di raccordo tra istanze federali e statali in caso di accesa conflittualità, ma che un ruolo di primo piano nell'ambito del procedimento legislativo l'ha giocato soprattutto nei casi in cui il conflitto tra Governo e Opposizione ha avuto ripercussioni sul rapporto Federazione-Länder; quando cioè la maggioranza di questi ultimi era guidata da partiti di opposizione e pertanto pure la maggioranza dei voti nel *Bundesrat* era in mano all'Opposizione. Minore è stato il rilievo avuto nel dirimere i contrasti attinenti propriamente agli interessi statali.

Ciò appare particolarmente chiaro se si guarda alle statistiche sulla produzione legislativa delle singole legislature, con le rispettive differenti articolazioni delle forze politiche nel *Bundestag* e nei *Länder*.

Nella VII Legislatura, ad esempio, che vedeva la maggioranza di governo social-liberale (guidata dapprima da Willy Brandt, poi da Helmut Schmidt) contrapposta ad una maggioranza unionista (CDU/CSU) nel *Bundesrat*, si è registrato un frequente ricorso alla procedura di mediazione (oltre cento casi), superiore persino al numero dei casi di *Anrufung* delle tre precedenti legislature complessivamente considerate¹⁶⁵⁸.

sottopostogli che tuttavia non erano tali da giustificare il diniego alla promulgazione, abbia espresso in una lettera le proprie perplessità al Cancelliere e ai presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat*.

¹⁶⁵⁷ Per un'analisi nel merito delle singole leggi approvate tramite il procedimento di mediazione (analisi che non è possibile affrontare in questa sede per ragioni di sintesi), si rinvia a J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, cit., p. 205 ss., il quale affronta con uno sguardo d'insieme l'attività della Commissione dalla I fino alla XVII Legislatura; si concentra, invece, sulla sola XII Legislatura V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 88 ss.

¹⁶⁵⁸ Cfr. V. BALDINI, *ult. op. cit.*, p. 60-61, nota 46. Per ulteriori riferimenti alle statistiche delle prime legislature, Cfr. *Ibidem*, note 45-46.

Nella XV Legislatura il Governo era formato da *SPD* e *Bündnis90/Die Grünen*, mentre la maggioranza dei Governi dei *Länder* era a guida *CDU/CSU*: anche in questo caso si è assistito ad una grande conflittualità, con la maggioranza *CDU/CSU* nel *Bundesrat* che bloccava sistematicamente le leggi approvate dal *Bundestag* attraverso il ricorso al procedimento di mediazione (anche in questo caso oltre cento “chiamate”)¹⁶⁵⁹.

Nella successiva legislatura, invece, in presenza di un Governo federale sostenuto da una *Große Koalition* composta da *CDU/CSU* e *SPD*, il ricorso alla mediazione è stato piuttosto raro e sempre giustificato dalla tutela di interessi genuinamente statali piuttosto che legati a conflitti politici; anche in questo caso la mediazione si è conclusa sempre positivamente. Lo stesso può dirsi se si guarda alla XVIII Legislatura (che ha visto ancora una volta la formazione di una *Große Koalition*) ed è verosimile che un ridotto ricorso alla Commissione si verificherà anche nel corso della legislatura recentemente inaugurata dall'accordo di governo tra *CDU/CSU* e *SPD* a seguito delle elezioni del 24 settembre 2017.

Volendo trarre un bilancio del funzionamento e dell'attività del *Vermittlungsausschuss*, è sufficiente guardare al numero assai contenuto di leggi che, dopo l'esperimento del procedimento di mediazione, sono state definitivamente stralciate per riconoscere il successo dell'organo¹⁶⁶⁰; successo testimoniato anche dai tentativi di riprodurre istituzioni analoghe in altri ordinamenti¹⁶⁶¹.

Non sono peraltro mancate critiche – talora particolarmente accese – al *Vermittlungsausschuss* e al suo modo di operare¹⁶⁶²: si è temuto infatti che il crescente ricorso alla Commissione di mediazione – favorito dal carattere informale della procedura e dalla riservatezza dei negoziati – avrebbe finito con l'esautorare le sedi istituzionali della dialettica politica tra maggioranza e opposizione e a sottrarre l'esercizio della funzione legislativa alla pubblicità e alle forme del dibattito nel *Plenum*¹⁶⁶³. Si è parlato così di

¹⁶⁵⁹ Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1281.

¹⁶⁶⁰ Cfr. *infra* Tabella sui procedimenti di mediazione (relativamente alle ultime sette legislature).

¹⁶⁶¹ Si pensi, ad esempio, al Comitato di conciliazione dell'Unione europea o alle meno fortunate commissioni paritetiche con funzione di conciliazione previste dalla c.d. Bicamerale D'Alema o dal disegno di legge costituzionale sottoposto a referendum nel 2006. Per un'analisi comparatistica di organi analoghi, Cfr. J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses*, cit., p. 17 ss.

¹⁶⁶² Cfr., tra gli altri, M.J. DIETLEIN, *Der Dispositionrahmen des Vermittlungsausschuss*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1983, p. 88 ss., in part. p. 80.

¹⁶⁶³ Per un'analisi ancora attuale delle criticità (specie sotto il profilo costituzionale) del procedimento di mediazione – sebbene nel frattempo sia intervenuta la giurisprudenza del *BVerfG* suesposta – Cfr. V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 63 ss., in part. 77-81 e 171-178.

Ersatz- o *Überparlament*¹⁶⁶⁴ o ancora di *Dunkelkammer der Gesetzgebung* (cioè di una camera oscura della legislazione)¹⁶⁶⁵.

A tali preoccupazioni sembra, tuttavia, che la giurisprudenza costituzionale abbia offerto risposte, se non risolutive, quanto meno sufficienti a ridimensionare i punti di attrito con il dettato costituzionale¹⁶⁶⁶.

Prescindendo dalle criticità menzionate, rimane comunque il fatto – come si è pure osservato¹⁶⁶⁷ – che i positivi risultati delle procedure di mediazione esperite finora rendono evidente come il *Vermittlungsausschuss* sia un organo fondamentale per la funzionalità ed efficienza del procedimento legislativo.

Procedimenti di mediazione	XII Legislatura (1990-1994) S-G*	XIII Legislatura (1994-1998) S-G*	XIV Legislatura (1998-2002) R-G*	XV Legislatura (2002-2005) R-G*	XVI Legislatura (2005-2009) S-R*	XVII Legislatura (2009-2013) S-G*	XVIII Legislatura (2013-2017) S-R*
Leggi passate per la mediazione	83	83	75	100	18	43	3
Percentuale rispetto alle leggi in totale	16,4%	14,7%	13,4%	25,0%	2,9%	7,8%	0,5%
Due chiamate	2	7	2	2	-	1	-
Tre chiamate	-	1	-	-	-	-	-
Numero chiamate complessivo	85	92	77	102	18	44	3
di cui del Bundestag	-	8	1	1	-	-	-
del Bundesrat	71	74	66	90	17	34	2

¹⁶⁶⁴ Ovvero T.L. BAUER, *Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konsens und Konkurrenz*, Heidelberg, 1998, p. 5.

¹⁶⁶⁵ Così C. DÄSTNER, *Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschuss*, Duncker und Humblot, Berlin, 1995, p. 22.

¹⁶⁶⁶ V. *supra*, in questo capitolo, § 6.

¹⁶⁶⁷ Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – B. *Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1281.

<i>del Governo federale</i>	14	10	10	11	1	10	1
Leggi promulgate	70	73	63	88	18	34	2
Leggi non promulgate	13	10	12	12	-	9	1

Fonte: Deutscher Bundestag, *Das Datenhandbuch des Bundestages, Referat Parlamentsdokumentation, Statistik zur Gesetzgebung* (aggiornato al 5 marzo 2018); consultabile su www.bundestag.de

* S-G: *Schwarz-gelbe Koalition*, ovvero maggioranza di governo composta da *CDU/CSU* e *FDP*.

R-G: *Rot-grüne Koalition*, ovvero maggioranza di governo composta da *SPD* e *Bündnis90/Die Grünen*.

S-R: *Schwarz-rote Koalition (o Große Koalition)*, ovvero maggioranza di governo composta da *CDU/CSU* e *SPD*.

CAPITOLO V

GOVERNO E OPPOSIZIONE NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO IN GERMANIA

di *Andrea Gatti*

SOMMARIO: 1. Le recenti dinamiche strutturali del sistema politico tedesco: la trasformazione del ruolo del Governo e dell'opposizione. - 2. Lo statuto del Governo in Parlamento. - 2.1 L'iniziativa legislativa del Governo. - 2.2. Il potere di impostazione dell'agenda parlamentare: strumenti interni ed esterni di direzione. - 2.3 Il *favor* per il Governo: potere di veto e diritti di intervento. - 3. L'opposizione come bene costituzionale. - 3.1 L'iniziativa legislativa: l'obbligo di esame delle proposte dell'opposizione. - 3.2. Luoghi e strumenti di dialogo parlamentare. - 3.3 I poteri di influenza del procedimento legislativo ordinario esterni al *Bundestag*: veto del *Bundesrat* e controllo astratto di costituzionalità. - 3.4 La questione della costituzionalità delle super-maggioranze. - 4. Conclusione: la "via politica" come principale strumento di influenza sulla maggioranza.

1. Le recenti dinamiche strutturali del sistema politico tedesco: la trasformazione del ruolo del Governo e dell'opposizione.

Il tema riguardante l'apporto del Governo e dell'opposizione alla formazione dell'indirizzo politico nel procedimento legislativo ordinario è sottoponibile a vari livelli di lettura. Vi sono tematiche che riguardano i rapporti tra poteri, altre di stretto diritto parlamentare, altre ancora che attengono alla garanzia dei diritti fondamentali. Non è tuttavia possibile, per una piena comprensione dei meccanismi prettamente giuridici, prescindere dalla comprensione delle dinamiche che attengono più propriamente al sistema politico e alla sua influenza sulla forma di governo. Il consenso e l'indirizzo politico, in Germania come in ogni altra forma di governo parlamentare, si basa su una collaborazione tra Governo e Parlamento. L'esperienza tedesca, nell'ambito degli studi sulle democrazie

consensuali, occupa però un posto significativo. Con l'eccezione del Governo CDU/CSU nel 1960-1961 e di tre brevissimi e transitori governi di minoranza¹⁶⁶⁸ - tutti i trentuno Governi formatisi nella Repubblica Federale dal 1949 al 2018 sono stati Governi di coalizione. Da un punto di vista strutturale, il sistema politico-elettorale tedesco è caratterizzato da un delicato equilibrio che pone il Parlamento su una sottile linea di confine, una *Gratwanderung*, come è stata definita¹⁶⁶⁹, tra le esigenze di stabilità e quelle di legittimazione. L'attuale legge elettorale con sbarramento al 5%, gli strumenti di razionalizzazione, i poteri di controllo e garanzia a disposizione dell'opposizione parlamentare realizzano una forma di governo che concilia finalità garantiste con esigenze di stabilità. Con le recenti elezioni, poco sembra mutato rispetto alla precedente legislatura e in generale rispetto all'impianto complessivo del sistema tedesco degli ultimi anni. Le risultanze elettorali, infatti, confermando (ed anzi accentuando) la frammentazione dei partiti, hanno permesso di riproporre ancora una volta il modello della *Grosse Koalition*¹⁶⁷⁰.

¹⁶⁶⁸ Governi di minoranza si sono registrati sulla scena federale solo in tre episodi (28.10.1966-1.12.1966; 17.5.1972-22.9.1972; 17.9.1982-1.10.1982) ed ognuno di essi rappresenta un'esperienza che ha accompagnato la caduta di governi (di maggioranza) precedenti. Nell'aprile del 1972, W. Brandt aveva superato indenne una mozione di sfiducia costruttiva ed era restato in carica, con un governo di minoranza, fino al successivo mese di novembre nuove elezioni gli avrebbero conferito di nuovo un sostegno pieno. La CDU, uscita sconfitta dalla mozione di sfiducia costruttiva, aveva però nei fatti contribuito (talora semplicemente con l'astensione) all'approvazione di una serie di disegni di legge caratterizzanti per il programma di governo, a cominciare dagli *Ostverträge*. Sul punto, J. PLÖHN, *40 Jahre nach dem ersten Misstrauensantrag im Deutschen Bundestag: Probleme einer Minderheitsregierung am Beispiel der ersten Regierung Willy Brandts*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, n.1/2013, pp. 76-92.

Non trascurabili, invece, le esperienze dei Governi di minoranza nei diversi *Länder*: Berlino (1983, 1989, 2001), Brandeburgo (1994), Hessen (1983, 2008), Nord Reno-Vestfalia (1950, 2010), Saarland (1975, 2012), Sachsen-Anhalt (1994, 2002), Bassa Sassonia (1950, 1976), Amburgo (1982, 1986, 2010).

¹⁶⁶⁹ T. OPPELLAND (a cura di), *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, BWV, Berlin, 2015.

¹⁶⁷⁰ L'apparentamento di centro-destra tra Cristiano democratici (CDU) e Cristiano sociali (CSU), pur perdendo un significativo numero di elettori rispetto al 2009 (-10%), si è attestato al 32,9 % dei voti. Investito dalla stessa dinamica di crisi, il partito socialdemocratico SPD si è fermato al 20,5% (-5% dei voti rispetto al 2009). Il partito conservatore *Alternative für Deutschland*, raggiungendo il 12,6% dei voti, ha superato ampiamente la soglia di sbarramento prevista per l'ingresso nel *Bundestag*, a cui accede per la prima volta dalla sua fondazione. Il partito liberale ritorna in Parlamento con il 10,7% delle preferenze. Infine, la sinistra di *Die Linke* (9,2%) e di *Bündnis 90/Die Grünen* (8,9%) conferma nei numeri il rendimento ottenuto alle scorse elezioni. Il 4 marzo 2018, i circa 460.000 iscritti alla SPD hanno approvato la proposta di accordo di

Questa fotografia del sistema politico tedesco attuale, essenziale per capire non solo i numeri, ma anche la natura degli attori in gioco, lascia però solo trasparire quelle tendenze che hanno iniziato ad accennarsi fin dalla scorsa legislatura (la 18ma) e che stanno lentamente alterando l'equilibrio istituzionale della Repubblica federale. Tali smottamenti, per lo più carsici, riguardano particolarmente due fenomeni: il rapporto Governo-Parlamento e il rapporto maggioranza-opposizione.

Sotto il primo aspetto (rapporto Governo-Parlamento), se ad oggi in Germania la linea generale dell'indirizzo politico dello Stato è ancora saldamente in mano al sistema dei partiti cd. tradizionali, negli ultimi anni la dottrina ha sottolineato l'accentuazione di due fenomeni paralleli e, nello stesso tempo, connessi che stanno agendo sull'impianto del sistema politico. In primo luogo, quello che era considerato il tradizionale schema fondato su alleanze tra grandi partiti guida e piccoli partiti satelliti, di orientamento omogeneo al partito guida, sembra entrato ormai irrimediabilmente in crisi. La riscontrata tendenza degli ultimi anni a preferire un'alleanza tra partiti tradizionalmente avversi - è il caso delle ultime tre *Grosse Koalition* Merkel I (2005-2009), Merkel III (2013-2017) e Merkel IV (2018 - ?) - ha portato ad una perdita di omogeneità politica che sta dando luogo - come è stata definita - ad una sorta di "poligamia di coalizione". La scelta del partner di governo sarebbe rimessa solo ai meri rapporti di forza, con la diretta conseguenza di produrre, come è stato detto, *Koalitionen der Unwilligen*, "riluttanti", quindi sfilacciate, in continua lotta per evitare di apparire come la seconda forza dell'alleanza di Governo e senza una linea politica chiara¹⁶⁷¹. In secondo luogo, nonostante la maggioranza di cui godono nel *Bundestag* i partiti di Governo anche in questa legislatura, è in atto una riscontrabile crisi di legittimazione del sistema partitico, colonna portante dell'intera struttura politico-istituzionale della Repubblica federale¹⁶⁷². La crisi di fiducia nei partiti (tradizionali) si pone come una circostanza non secondaria nell'ambito della democrazia tedesca, definita come un *Parteienstaat* in virtù non solo del significativo apporto dei partiti nel sistema democratico parlamentare e pluralista, ma anche della loro concreta funzione di guida e di indirizzo all'interno del *Bundestag*. È anche a causa di tale crisi che si riscontra negli ultimi anni un'ascesa di movimenti e partiti politici anti-sistema (ed alcuni dei quali perfino estremisti), e, conseguentemente, l'esigenza di un loro contenimento attraverso strumenti politici e, in

governo che autorizza (ma allo stesso tempo obbliga) i vertici del partito a formare un governo insieme a *CDU/CSU* della legittimazione politica necessaria per creare un'alleanza di governo. Il 14 marzo nasceva così il IV Governo Merkel, che, dopo il Governo Klesinger 1966-1969, il Governo Merkel I 2005-2009 e Merkel III 2013-2017, rappresenta il quarto Governo sostenuto da una *Grosse Koalition*.

¹⁶⁷¹ Entrambe le definizioni sono di B. VOLKER, *Komplexe Koalitionen, perplexe Waehler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revision jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag*, in *Zeitschrifts für Parlamentsfrage*, n. 1/2015, pp. 82-100

¹⁶⁷² In tal senso, E.V. TOWFIGH, *Das Parteien- Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015 e T. OPPELLAND (a cura di), *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, cit.

alcuni casi, anche giuridici¹⁶⁷³. La crisi dei partiti non interessa solo le dinamiche maggioranza-Governo, ma anche (e forse soprattutto), i rapporti maggioranza-opposizione.

Sotto questo secondo aspetto, la comparsa nel *Bundestag* di un partito considerato come *outsider* e anti-sistema anche dalle stesse tradizionali forze di opposizione, mette in discussione un pilastro del sistema democratico-consociativo tedesco, quello del *consensus* tra forze parlamentari¹⁶⁷⁴. Il nuovo partito *AfD* presenta, per certi versi, un carattere antitetico ad un genuino pensiero rappresentativo, che lo rende espressione di tendenze plebiscitarie. L'ottimo risultato ottenuto nelle elezioni (l'*AfD* entra per la prima volta in Parlamento già come terzo partito in termini di presenza) è certamente un elemento che lo contraddistingue dalla dinamica di ascesa delle altre forze minori presenti in Parlamento (i *Grünen*, ad esempio, hanno fatto la loro comparsa in Parlamento nel 1983 con il 5,6%). Un ulteriore elemento di discontinuità risiede nel fatto che il suo successo prescinde da una forte organizzazione di base: la crisi progressiva delle forme tradizionali di aggregazione politica (come la struttura organizzativa del partito, il suo consenso capillare, il suo ruolo di *trait-d'union* con la società civile), sembra favorire la dinamica dell'*AfD*, che trova la sua forza più nei simpatizzanti che nei (davvero pochi) iscritti, più nell'impatto mediatico delle sue idee che nella accuratezza dei suoi programmi¹⁶⁷⁵.

Entrambe queste linee di tendenza comportano, quale conseguenza diretta, una crisi del sistema democratico-consociativo che ha caratterizzato la *Bundesrepublik* fin dalla sua

¹⁶⁷³ Ci si riferisce al noto caso che riguarda la *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), partito di ispirazione neo-nazista. A seguito della sua mancata messa al bando da parte del Tribunale costituzionale federale (sentenza 2 BvB 1/13 del 19 febbraio 2017), il legislatore federale ha inteso delineare una nuova disposizione di rango costituzionale al fine di ostacolare quei partiti antisistema che tuttavia non raggiungono la soglia minima di per essere definiti incostituzionali e dunque essere messi al bando. Le nuove disposizioni (in vigore dal 20 luglio 2017) prevedono un procedimento parallelo a quello "tradizionale", che permette l'utilizzo di «sanzioni graduate» (*abgestufte Sanktionsmöglichkeiten*) per i partiti anticostituzionali, ovvero l'esclusione dal finanziamento statale e la perdita dei benefici fiscali (Art 21 c. 3 GG). Si consenta un rinvio a A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova inconstituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017 ed anche E. CATERINA, *La metamorfosi della "democrazia militante" in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale federale e sulla successiva revisione dell'art. 21 della Legge Fondamentale*, in *DPCE*, n. 1/2018, pp. 239-258.

¹⁶⁷⁴ Sulla nascita e lo sviluppo della democrazia consociativa tedesca, Cfr. U. KRANENPOHL, *Konkordanzdemokratie, Konsensusdemokratie, Verhandlungsdemokratie. Versuch einer terminologischen und typologischen Strukturierung*, in S. KÖPPL – U. KRANENPOHL (a cura di), *Konkordanzdemokratie*, Nomos, Baden-Baden, 2012, pp. 13-31

¹⁶⁷⁵ A fronte di 443.000 iscritti alla SPD, 427.143 alla CDU, 141.00 alla piccola CSU e circa 160.000 tra *Die Linke* e *Bündnis 90/Die Grünen*, *AfD*, nonostante il suo peso parlamentare, conta solo 29.000 tesserati.

nascita e un accentramento del luogo di unità di decisione politica all'interno del Governo, o addirittura, ad un livello ancora più apicale e ristretto¹⁶⁷⁶.

2. Lo statuto del Governo in Parlamento.

Come è noto, il grosso dell'attività legislativa nel *Bundestag* è svolta in seno alle commissioni e non all'aula. In entrambi gli organi, però, i partiti – sacralizzati nei gruppi parlamentari (detti *Fraktionen*) – rivestono il ruolo degli attori dominanti. Il loro ruolo primario è istituzionalizzato dal regolamento del *Bundestag* che non infrequentemente accorda ad essi poteri e facoltà che non accorda, invece, ai singoli membri o a quei raggruppamenti che vanno sotto il nome di *Gruppen*¹⁶⁷⁷.

Inoltre, nella prassi, una buona parte dell'agenda parlamentare viene concepita e regolata dal cd. *Ältestenrat* (Consiglio degli Anziani), organo direttivo e di coordinazione del lavoro del *Bundestag*, costituito dal Presidente dello stesso e da ventitré parlamentari, delegati dai rispettivi gruppi parlamentari in proporzione alla loro grandezza¹⁶⁷⁸.

Anche la dinamica parlamentare, almeno da un punto di vista formale, risente tuttora dell'impostazione tradizionale che trova le sue origini fin nell'era monarchica e di conseguenza si struttura ancora su una stretta contrapposizione tra Governo e maggioranza. Nonostante le tendenze della prassi recente, che vede una progressiva “governamentalizzazione” delle decisioni, l'organizzazione dell'attività legislativa - con le eccezioni che si vedranno nel proseguo - è quasi interamente controllata dal *Bundestag* stesso.

Ciò premesso, cosa resta al Governo in termini di influenza dell'indirizzo politico parlamentare? Il ruolo del Governo all'interno del procedimento legislativo tedesco è, dal punto di vista della Costituzione formale, assai debole. Tale circostanza trova le proprie ragioni, da un punto di vista storico, nella drammatica esperienza dell'ascesa del nazional-socialismo, da un punto di vista istituzionale, nella già richiamata conformazione partitica della forma di governo e del parlamentarismo tedesco.

In Germania, per espressa previsione costituzionale, si è esclusa l'attribuzione al Governo di un potere normativo autonomo di rango primario, anche d'urgenza. Nella Costituzione di Weimar (1919) i correttivi alla forma di governo parlamentare, lungi dal garantire una stabilità – come era nelle intenzioni dei costituenti – avevano favorito la

¹⁶⁷⁶ Pur non essendo l'oggetto principale di questo saggio, è importante sottolineare la progressiva concentrazione dell'indirizzo politico governativo tedesco in sedi sempre più elitarie ed ufficiose. A titolo di esempio, sembra ormai assodato che la tradizionale e quotidiana riunione ristretta del Cancelliere detta *Kleine Lage* sia, ormai già dall'era Kohl, seguita da un incontro ancora più ristretto (il *Küchenkabinett*), vero luogo di decisione di ogni questione politica di competenza governativa. Quella del Cancelliere, infatti, è notoriamente la figura centrale che caratterizza la forma di Governo tedesca e che la definisce come *Kanzlerdemokratie*. Cfr. K. KÖNIG, *Operative Regierung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015.

¹⁶⁷⁷ V. *supra* Cap. I – Parte II, § 2.2.

¹⁶⁷⁸ V. *supra* Cap. I – Parte II, § 3.3.

frammentazione politica e reso ancora più fragile il già debilitato potere del parlamento¹⁶⁷⁹. Sulla base di questo precedente la Legge fondamentale (GG), diversamente che dal caso italiano, non prevede un tale privilegio.

Anche l'istituto della delega legislativa al Governo (che permette al Governo, ai sensi dell'art. 80 GG, di emanare i cd. Regolamenti normativi) è, nei suoi contenuti e nelle sue forme, limitato da una copiosa giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale (BVerfG)¹⁶⁸⁰.

Ciò premesso, si possono distinguere almeno tre dimensioni del potere di influenzare il procedimento legislativo ordinario da parte del Governo: il potere di iniziativa legislativa, i veri e propri poteri di definizione dell'agenda politica del Parlamento (ovvero la pianificazione dell'ordine del giorno, la determinazione della durata del dibattito parlamentare e la scansione temporale del voto) ed i vari poteri di veto. Oltre a questi tre aspetti, sono da trattare due istituti di primaria importanza: lo stato di emergenza legislativa e la questione di fiducia.

¹⁶⁷⁹ Con l'eccezione di alcune disposizioni transitorie adesso completamente obsolete (artt. 109 c. 4°, 119 e 132 c. 4° GG), i padri costituenti, nel momento in cui si apprestavano a concepire il nuovo assetto di rapporti Governo-Parlamento, avevano ben impresso la cd. lezione di Weimar e l'esperienza della cd. *Ermächtigungsgesetz* (legge di autorizzazione, 24 marzo 1933). Quest'ultima prevedeva eccezioni di forma e di sostanza all'approvazione delle leggi del Reich, riconoscendo, accanto a quello parlamentare, un vero e proprio potere governativo ad emanare leggi ordinarie (in deroga a quanto previsto dalla Costituzione) a patto che le istituzioni del Reich rimanessero intatte (art. 2). L'efficacia della legge di autorizzazione, non soggetta ad alcun termine temporale perentorio, fu originariamente prevista per 4 anni, ma fu successivamente prorogata fino alla caduta del III Reich. Cfr. H. SCHNEIDER, *Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933. Bericht über das Zustandekommen und die Anwendung des Gesetzes*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n. 3/1953, pp. 197-221.

¹⁶⁸⁰ La legge deve definire il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che concede e, a sua volta, il regolamento deve indicare il fondamento normativo di riferimento. In tal modo il potere dell'esecutivo proviene da una disposizione di legge formale che determina la competenza eccezionale. Tuttavia, il conferimento della potestà legislativa non incide sul valore formale dell'atto e di conseguenza il regolamento normativo non assume valore formale di legge, ma resta legge materiale, con tutte le conseguenze in termini di tutela giurisdizionale. Un'analisi approfondita dell'istituto si trova in J. SAURER, *Die Funktionen der Rechtsverordnung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005. Per le interpretazioni della Corte, si pensi a, *ex multis*, a BVerfGE 78, 249 – 272, sull'impossibilità per un Regolamento normativo di entrare in vigore prima che la legge di autorizzazione sia emanata; o a BVerfGE 83, 139 (142), sulla riserva al Parlamento delle materie che coinvolgono aspetti essenziali (*wesentlich*) dell'ordinamento.

2.1. L'iniziativa legislativa del Governo.

Un primo aspetto di rilievo è connesso con il potere di iniziativa legislativa. Il Governo federale, è uno dei soggetti a cui la Legge fondamentale consente di presentare disegni di legge (art. 76 GG e il § 76 del Regolamento del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Bundestags*, GO-BT). Le proposte del Governo, a norma dell'art. 76 GG, prima di essere trasmesse al *Bundestag*, devono ottenere il parere favorevole del *Bundesrat*.

Fino alla XV legislatura le proposte di legge di iniziativa governativa erano già quasi la metà dei disegni di legge totali presentati al *Bundestag*¹⁶⁸¹. Un ulteriore aumento della produzione è riscontrabile a partire dalla XVI legislatura, quando le proposte del Governo federale (*Bundesregierung*) superano quelle di origine parlamentare fino ad arrivare al 67,3% nella legislatura appena trascorsa (XVIII), dove su 788 proposte, 530 provenivano dal Governo¹⁶⁸². Va tuttavia segnalato che, diversamente che dal caso italiano, l'Esecutivo è escluso dalla presentazione di emendamenti, che invece sono riservati ai singoli parlamentari (in II lettura) o ai gruppi (in III lettura) ai sensi dei §§ 82 e 85 GO-BT. Infine, ulteriore elemento di marginalizzazione dell'apporto dell'Esecutivo, è rappresentato dalla circostanza che, nella prassi, le commissioni permanenti del *Bundestag* riscrivono frequentemente i progetti di legge¹⁶⁸³.

2.2. Il potere di impostazione dell'agenda parlamentare: strumenti interni ed esterni di direzione.

Per accertare se e in quale misura il Governo riesca ad assicurare in via diretta che il prodotto finale del *Bundestag* sia coerente con il proprio indirizzo politico-legislativo è necessario richiamare non solo istituti di direzione materiale del procedimento legislativo ordinario, ma anche i criteri e i principi che ne informano l'agire. Tra questi si trova innanzitutto la delimitazione dei contenuti delle norme: la prassi parlamentare prevede un'omogeneità di contenuto dei progetti di legge o degli emendamenti presentati dal

¹⁶⁸¹ Nella XII legislatura (1990-1994), su 907 disegni presentati, quelli di iniziativa governativa erano 419, ovvero il 46,8%. Il 44,3 nella 13ma, il 44,4 nella XIV e il 47,6% nella XV. Cfr. *Deutscher Bundestag, Datenhandbuch (DHB) - Statistik zur Gesetzgebung*, 05.03.2018, in www.bundestag.de.

¹⁶⁸² Dei restanti progetti, 148 provenivano dallo stesso *Bundestag* e 110 dai *Länder* per le materie di competenza concorrente. Dei 148, 53 proposte erano state presentate congiuntamente dai tre partiti di governo, 5 da tutte le frazioni presenti in parlamento, 4 da singoli parlamentari senza appartenenze e 86 dalle frazioni all'opposizione. Parallelamente si registra un calo delle proposte di origine parlamentare, che decrescono quasi progressivamente (32,4%, 27,8%, 27,2%, 30%, 18%). Cfr. *Ibidem*.

¹⁶⁸³ E. KLEIN, *Gesetzgebung ohne Parlament?*, De Gruyter, Berlin, 2004 e ID., *The Bundestag - Still the Centre of Decision-Making?*, in L. HELMS, (a cura di), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of German*, McMillan, Palgrave (UK), 2000.

Governo. Tale criterio trova il suo fondamento in un parere della Commissione sulle elezioni, immunità e regolamento (*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*)¹⁶⁸⁴. Quando tale “pertinenza” sia in discussione, la decisione spetta al *Plenum* che vota a maggioranza assoluta¹⁶⁸⁵. Dall’altro lato, invece, il Regolamento impedisce, in tre casi, di alterare la “purezza” delle proposte del Governo, inserendo emendamenti nei progetti da questo presentati: quando si tratta di ratificare trattati internazionali, per i regolamenti normativi su cui è necessario il consenso del parlamento, per le proposte elaborate dalla Commissione di conciliazione (§ 82 c. 2° *GO-BT*)¹⁶⁸⁶.

L’ordine del giorno, ai sensi del § 20 *GO-BT*, è normalmente concepito e stabilito in seno al Consiglio degli Anziani. A tale riunione è legittimato a partecipare, in qualità di osservatore, un componente del Governo¹⁶⁸⁷. Anche se il rappresentante dell’Esecutivo non ha diritto di voto in senso al Consiglio, riveste una significativa funzione di coordinamento anche sotto l’aspetto temporale della programmazione dei lavori. Non esiste alcun diritto del Governo a vedersi inserire le proprie proposte o i propri emendamenti nell’ordine del giorno e la discussione di altre proposte presentate dal Governo dopo la fissazione dell’agenda, come in genere anche quasi tutte le proposte dei gruppi, richiedono l’unanimità delle Frazioni (§ 20 c. 3° *GO-BT*). Per tale ragione, molto spesso, la Cancelleria fa ricorso ai gruppi parlamentari di maggioranza¹⁶⁸⁸.

Anche sotto il profilo dell’organizzazione temporale del lavoro il Governo ha un margine di manovra molto limitato. In plenaria, gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo, quali la distribuzione del tempo di parola (§ 28 *GO-BT*) e la chiusura anticipata della discussione (§ 25 *GO-BT*) sono tutti poteri in mano alle frazioni.

¹⁶⁸⁴ Sul punto, Cfr. H.P. SCHNEIDER - W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, Berlin, 1989, p. 901.

¹⁶⁸⁵ U. SIEBERER, *Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy*, in Atti del convegno “*The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*”, Granada 14-18 aprile 2005, testo in <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/854192dd-7ad6-41f4-bdc7-6de040be5e3e.pdf>.

¹⁶⁸⁶ Cfr. M. MORLOK - U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos Verl., Baden-Baden, 2016.

¹⁶⁸⁷ Dal momento che il fine è quello di assicurare la politica unitaria e generale del Governo, di solito, il delegato è un sottosegretario della Cancelleria.

¹⁶⁸⁸ Di tale prassi dà atto H. DÖRING, *Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall*, in PH. MANOW - S. GANGHOF, *Mechanismen der Politik*, MPIgF Verl, Frankfurt a.M., 2005. Va segnalato che il Consiglio non detiene alcun potere formale di definizione dell’ordine, ravvisandosi solo un potere di proposta. Nella prassi, tuttavia, ove non vi siano obiezioni alla bozza approvata dal Consiglio, l’organizzazione temporale da esso decisa è considerata approvata nella sua interezza. Le decisioni prese in questa sede, che devono essere assunte quasi tutte all’unanimità, trovano una legittimazione implicita dalla rappresentanza proporzionale dei suoi componenti, ma non comportano un’estromissione assoluta dell’aula, che può riappropriarsi della questione decisa in sede di *Ältestenrat* con un voto a maggioranza semplice.

Allo stesso modo, anche per quanto riguarda le procedure di voto, il Governo incide nel procedimento solo per mezzo della propria maggioranza: non è previsto alcuno strumento di prioritizzazione per le proposte governative né altro potere che permetta al Governo di privilegiare le proprie proposte, modificando l'ordine di voto stabilito dalla Presidenza dell'Aula o determinando l'accorpamento di emendamenti¹⁶⁸⁹.

Al di là della fisiologica attività endo-procedimentale del *Bundestag*, il Governo ha la possibilità di assumere su di sé la direzione materiale del procedimento legislativo ordinario attraverso il ricorso ad istituti che alterano il normale corso dell'attività legislativa ordinaria. Efficace strumento di pressione diretta sul lavoro legislativo è il ricorso alla questione di fiducia (art. 68 GG)¹⁶⁹⁰. Con tale istituto il Governo è in grado di controllare sia l'oggetto dell'ordine del giorno sia i tempi legislativi dal momento che è esso interrompe (la scaletta) l'attività legislativa ordinaria. Tale strumento, tuttavia, non solo ha trovato scarsissimo utilizzo nella prassi (solo in quattro circostanze), ma in quasi tutti i casi il suo utilizzo è stato *de facto* un abuso dello strumento per come è stato concepito originariamente. Con un'unica eccezione (2001)¹⁶⁹¹, in tutti gli episodi (1972, 1983 e 2005)¹⁶⁹² il ricorso alla questione di fiducia non è stato preordinato al passaggio di un progetto di legge né al ricompattamento della maggioranza attorno ad una linea politica, ma a provocare artificiosamente delle crisi di governo per andare al voto anticipato. È quella che è stata chiamata questione di fiducia fittizia (*unechte Vertrauensfrage*) e che, pur legittimata anche dalla giurisprudenza del *BVerfG*, secondo alcune autorevoli voci, ha alterato il testo

¹⁶⁸⁹ Saranno i gruppi parlamentari che appoggiano il Governo a modificare (a maggioranza semplice) l'ordine del voto proposto dalla Presidenza e dunque di adattarlo alle esigenze contingenti.

¹⁶⁹⁰ Art. 68 GG: «(1) Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il *Bundestag*. Il potere di scioglimento viene meno qualora il *Bundestag* elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. (2) Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore».

¹⁶⁹¹ In questo caso la fiducia era stata posta su una proposta governativa, e cioè su una risoluzione parlamentare in merito all'invio delle forze armate in Afghanistan a supporto della missione internazionale per la lotta al terrorismo islamico.

¹⁶⁹² Il primo caso, nel 1972, ha trovato come promotore il cancelliere Willy Brandt (SPD) il quale, ritenendo (elettoralmente) maturi i tempi chiese alla sua stessa maggioranza di respingere, come poi effettivamente accadde, la questione di fiducia da lui stesso posta. Il secondo utilizzo fu provocato da Helmut Kohl (CDU) nel 1983, cancelliere in carica a seguito di un voto di sfiducia costruttiva del parlamento che aveva visto i liberali, il cui voto era determinante per il raggiungimento della maggioranza, consegnare il proprio sostegno ai cristiano-democratici. Anche in questo caso Kohl chiese alla propria maggioranza di respingere la questione per andare anticipatamente alle urne e rafforzare, in tal modo, la nuova coalizione democristiana-liberale. La terza "finta" crisi di Governo, anch'essa conclusasi con successo, è quella provocata da Gerhard Schroeder (SPD) nel 2005.

costituzionale¹⁶⁹³: ritenendo legittima la facoltà del Governo di porre una questione di fiducia mirata allo scioglimento del *Bundestag*, il Tribunale di Karlsruhe avrebbe sottratto tale facoltà dalla disponibilità piena del Presidente e l'avrebbe rimessa, almeno in parte, nelle mani del Governo, aumentando così considerevolmente, anche se solo in modo indiretto, il potere di indirizzo dello stesso¹⁶⁹⁴.

Infine, è necessario un accenno ad un istituto che, pur mai utilizzato nella prassi, rappresenta un altro formidabile strumento di controllo dell'agenda parlamentare: lo Stato di emergenza legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*), previsto all'art. 81 GG: l'ipotesi può scattare in caso in cui il *Bundestag* non abbia approvato la questione di fiducia presentata dal Cancelliere ma, nello stesso tempo, non sia stato in grado di sostituirlo (art. 68 GG). Se il Presidente non ritenga di procedere allo scioglimento del *Bundestag*, su richiesta del Governo e con l'assenso del *Bundesrat*, esso ha il potere di rimettere l'approvazione del progetto di legge sul quale il Governo è caduto (e di ogni progetto di legge nei sei mesi successivi) al voto del solo *Bundesrat*¹⁶⁹⁵. L'emergenza legislativa non si pone su un piano di specialità, ma di correlazione rispetto al procedimento legislativo ordinario: la sua adozione non solo affiderebbe al Governo il pieno indirizzo politico ma consentirebbe anche al Governo di assumere su di sé particolari funzioni di carattere legislativo¹⁶⁹⁶.

¹⁶⁹³ Così W.R. SCHENKE, *Die Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie - Zur Rechtsstellung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz*, in *Juristische Zeitung (JZ)*, n. 21/2015, pp. 1009-1018.

¹⁶⁹⁴ Durante la crisi del 2005 alcuni parlamentari dell'opposizione cercarono di denunciare la sostanziale illegittimità della finta crisi di governo voluta da Schröder (com'era possibile - si sosteneva - che le proposte del Governo avessero sempre ottenuto la maggioranza in ogni votazione tranne proprio in quella del voto di fiducia?) e sollevarono conflitto di attribuzione al Tribunale costituzionale. Il *BVerfG*, con sentenza del 25 agosto 2005 (2 BvE 4/05), legittimò l'azione del cancelliere ricorrendo all'argomento della *verdeckte Minderheitssituation*, ovvero l'esistenza di una minoranza nascosta che, una volta manifestata ufficialmente in sede di voto parlamentare, avrebbe minato la capacità politica del Governo di svolgere le sue funzioni. Questo criterio deve ritenersi valido anche nel caso in cui in futuro, per prevenire la perdita del sostegno parlamentare, il Governo dovesse trovarsi costretto a cambiare radicalmente la propria linea politica. Cfr. K. NICLAUß, *Kanzlerdemokratie, Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Springer, Wiesbaden, 2015.

¹⁶⁹⁵ La legge si considera definitivamente adottata se il *Bundesrat* la approva (art. 81 c. 2° GG). Tale ipotesi si verifica anche quando il *Bundestag* non si esprime in proposito entro quattro settimane dalla sua presentazione. Lo stato di emergenza legislativa può avere una durata massima di sei mesi, e la sostituzione del *Bundesrat* può estendersi a tutti i disegni di legge presentati a partire dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza legislativa. Decorso tale termine, non è ammessa, durante la permanenza in carica del medesimo Cancelliere federale, una successiva dichiarazione dello stato di emergenza legislativa.

¹⁶⁹⁶ È indiscusso che il Governo federale raccoglierebbe il testimone politico del *Bundestag* esautorato e assumerebbe su di sé il più ampio potere di proposta legislativa

2.3. Il favor per il Governo: potere di veto e diritti di intervento.

L'analisi condotta sull'organizzazione dei lavori parlamentari rivela quanto siano stretti i margini di influenza, in termini di direzione formale dei lavori della camera, concessi dai diffidenti Padri costituenti al Governo federale.

Nondimeno, l'ordinamento riconosce a quest'ultimo alcune facoltà speciali.

Innanzitutto, al Governo è riconosciuto, in alcuni casi, un vero e proprio potere di nulla osta. Oltre a rilasciare un parere obbligatorio per tutti i disegni di legge di iniziativa del *Bundesrat* (art. 76 c. 3° GG)¹⁶⁹⁷, l'Esecutivo può apporre il proprio veto su disegni di legge del *Bundestag* che prevedano ulteriori spese nel bilancio o una riduzione delle sue entrate (art. 113 GG e § 87 GO-BT)¹⁶⁹⁸. In tal caso il *Bundestag*, prima di approvare le norme, deve attendere il parere del Governo (o comunque un periodo di comporto di sei settimane). Il Governo, nel proprio parere, può chiedere una nuova decisione da parte della Camera: in tal caso il disegno di legge è rinviato sia alla commissione competente sia alla commissione bilancio. Anche qualora la legge sia già stata approvata dal *Bundestag*, il Governo ha facoltà, entro quattro settimane dalla sua approvazione di richiedere che il *Bundestag* riapprovi nuovamente la legge (art. 113 c. 2° GG).

Una procedura assai simile è applicabile, in generale, per tutti i provvedimenti di natura finanziaria (i cd. *Finanzvorlage* contemplati a § 96 GO-BT)¹⁶⁹⁹. Nella prassi anche questo

e di direzione dell'agenda politica. Sull'importanza dello stato di emergenza legislativa ai fini dell'influenza sull'ordine del giorno, V. H. DÖRING – C. HÖNNIGE, *Vote of confidence procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two toothless tigers of governmental agenda control*, in *Journal on German Politics*, n. 1/2006, pp. 1-26.

¹⁶⁹⁷ Ai sensi dell'art. 76, c. 1° GG i progetti del Governo federale devono essere trasmessi prima al *Bundesrat*. Il c. 2°, il Governo federale, anche se non ha ancora ricevuto il parere del *Bundesrat*, dopo tre settimane (o dopo sei settimane se il *Bundesrat* ha richiesto una proroga per il proprio parere) può sottoporre al *Bundestag* il disegno di legge che aveva trasmesso al *Bundesrat*, qualificandolo, in via eccezionale, come particolarmente urgente anche se il parere del *Bundesrat* non gli è ancora pervenuto. Ai sensi dell'art. 77 c. 2° GG il Governo ha anche la facoltà di richiedere la convocazione della Commissione di mediazione (*Vermittlungsausschuss*) in tutti i casi in cui l'assenso del *Bundesrat* sia necessario per l'approvazione di una legge.

¹⁶⁹⁸ Art. 113 GG: «Le deliberazioni del *Bundestag* e del *Bundesrat* che aumentano le spese proposte dal Governo federale nel bilancio preventivo, o che comportano, subito o in prosieguo di tempo, nuove spese, necessitano del consenso del Governo federale. Lo stesso vale per le leggi che comportano una diminuzione di entrate immediata o differita nel tempo. Il Governo federale può pretendere che il Parlamento sospenda la deliberazione su tali leggi».

¹⁶⁹⁹ § 96 GO-BT: «Sono provvedimenti di natura finanziaria tutte le proposte che a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonee ad

strumento riveste un'importanza relativa, sia perché è stato utilizzato assai raramente, sia per le numerose modalità con cui il *Bundestag* è capace di bypassarlo¹⁷⁰⁰.

Sotto l'aspetto del dialogo con la Camera, viene riconosciuto infine al Governo anche un duplice diritto di accesso e di parola nel *Bundestag* (art. 43 c. 2° GG)¹⁷⁰¹: Il Governo, che è presente nel *Bundestag* tramite i propri ministri, ha la facoltà, in ogni momento, di accedere all'Aula (cd. *Zutrittsrecht*) e di presentare proprie dichiarazioni o comunicazioni, oltre che inviare proprie relazioni (cd. *Redeprivileg*).

Tabella A.

incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei *Länder* e che non siano provvedimenti di bilancio ai sensi del § 95».

¹⁷⁰⁰ Per le ulteriori spese o la riduzione delle entrate di bilancio, v. *supra*. Riguardo ai provvedimenti di natura finanziaria, il c. 4° del § 96 GO-BT fa salva la possibilità, da parte della Commissione bilancio, di presentare una proposta di copertura delle minori entrate o delle maggiori spese che il provvedimento comporti (frase 2) e di esprimersi sul merito del parere emesso dal Governo (frase 4). Qualora la Commissione Bilancio non possa fare alcuna proposta di copertura, il provvedimento è infine presentato al *Bundestag* il quale può, come ultimo tentativo, discutere (e decidere) sulla possibilità di una sua copertura.

¹⁷⁰¹ Art. 43 c. 2° GG: «I membri del *Bundesrat* e del Governo federale, così come i loro delegati, possono accedere a tutte le sedute del *Bundestag* e delle sue commissioni. Essi devono essere ascoltati in qualunque momento».

Prospetto sugli strumenti di impostazione dell'ordine del giorno nel Bundestag: i poteri del Governo federale

Formazione dell'ordine del giorno			
<i>Istituti</i>	<i>Situazione nel Bundestag (BT)</i>	<i>Prerogativa dell'Esecutivo</i>	<i>Riferimenti normativi</i>
Decreti legge	--	NO	--
Decreti legislativi	La legge di autorizzazione deve definire il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione	SI	Art. 80 LF
Iniziativa legislativa	Governo, 5% dei deputati del BT, Bundesrat (BR)	SI	Art. 76 LF e § GO-BT
Iniziativa legislativa esclusiva	Il Governo sulla legge di Bilancio	SI	Art. 110 comma 3 LF
Formazione dell'ordine del giorno	Le frazioni nel Consiglio degli Anziani	NO	§ 20 GO-BT
Emendamenti	Singoli deputati in II lettura; frazioni o 5% dei deputati del BT in III lettura	NO	§§ 82, 85 GO-BT
Principio di coerenza	Il contenuto dei disegni di legge e gli emendamenti agli stessi devono essere omogenei	--	H.P. Schneider, W. Zeh, <i>Parlamentsrecht und Parlamentspraxis</i> , 1989.
Poteri di veto	Il Governo su provvedimenti finanziari o sulla modifica delle entrate del bilancio da lui presentato + BR (Zustimmungsgesetz o Einspruchsgesetz)	SI	Art. 113 LF; § 87 GO-BT + Artt. 73.74. 77 LF
Immodificabilità dei disegni di legge	(1) trattati internazionali, (2) proposte del comitato di mediazione, (3) regolamenti normativi che richiedono il consenso del BR	SI NO SI	§§ 82 e 90 GO-BT
Emergenza legislativa	Presidente federale può permettere che disegni di legge urgenti passino con il solo sostegno del BR	SI	Art. 81 LF; § 99 GO-BT
Questione di fiducia	Cancelliere federale può combinare un voto su un disegno di legge alla questione di fiducia	SI	Art. 68 LF
Tempi legislativi e procedure di voto			
Pianificazione dei tempi legislativi	Il Consiglio degli Anziani all'unanimità	NO	§ 20 GO-BT
Decurtazione del dibattito	Aula a maggioranza	NO	§ 25 GO-BT
Ordine di voto	Presidente del BT; può essere modificato a maggioranza	NO	§§ 46-47 GO-BT

3. L'opposizione come "bene costituzionale".

Uno sguardo alla Legge fondamentale tedesca mostra che il concetto giuridico di opposizione parlamentare non è scevro di ambiguità. Pur non essendo presente alcuna disposizione esplicita a tutela dell'opposizione, lo statuto di quest'ultima è venuto affermandosi soprattutto nella prassi parlamentare, a livello legislativo e regolamentare, per poi essere riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e da alcune costituzioni dei *Länder*. L' art. 20, c. 1° e 2° GG¹⁷⁰², l'art. 21, c. 1° GG¹⁷⁰³ e l'art. 38, c. 1° II p. GG¹⁷⁰⁴, costituiscono le norme base che inseriscono l'opposizione nell'impianto costituzionale e dalle quali la dottrina ha ricavato la sua essenziale funzione di tutela dell'ordine democratico e della libertà politica¹⁷⁰⁵.

Se l'opposizione, da un punto di vista politico, risulta essere un vero e proprio elemento di legittimazione (*Legitimationsbaustein*) dello stesso Governo, da un punto di vista di teoria della Costituzione l'opposizione si delinea come un concetto complesso, un *Sammelsurium*, uno strumento composto da una pluralità di processi che realizza e si realizza in una pluralità funzioni. Secondo la definizione tradizionale, l'opposizione è quella forza parlamentare chiamata a controllare l'attività dell'esecutivo. Da questo punto di vista, almeno astrattamente, essa potrebbe comprendere l'intero arco parlamentare dal momento che una certa opposizione è attuata - in teoria - anche dagli stessi partiti che fanno parte della maggioranza¹⁷⁰⁶. Nondimeno, l'opposizione parlamentare in Germania, contrariamente alla maggioranza, è ad oggi considerata un vero e proprio bene costituzionale (*Verfassungsgut*) con proprie funzioni e prerogative¹⁷⁰⁷.

Un secondo elemento da tenere in considerazione è che, nel corso degli anni, il carattere protetto (o meglio militante, *wehrhafte*) della democrazia tedesca, ha permesso alle

¹⁷⁰² La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale. (2) Tutto il potere emana dal popolo.

¹⁷⁰³ I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo.

¹⁷⁰⁴ [I deputati del *Bundestag*] sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.

¹⁷⁰⁵ Così H.P. SCHNEIDER - W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 325 ss.

¹⁷⁰⁶ Tuttavia, è incontrovertibile che, nell'attuale realtà costituzionale tedesca, il Governo e i partiti di maggioranza stiano diventando un'unità politica sempre più stretta, facendo venire a mancare del tutto o quasi la dialettica di scambio e confronto che permetta al Parlamento di controllare effettivamente il Governo.

¹⁷⁰⁷ In tal senso, A. INGOLD, *Das Recht der Oppositionen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015, in particolare § 5. L'opposizione è anche definita come *wesensmerkmal der freiheitliche demokratische grundordnung* (elemento proprio del libero ordine democratico), nella celebre sentenza sul *Sozialistische Reichspartei (SRP)* sull'istituto del divieto dei partiti incostituzionali previsto al secondo comma dell'art. 21 GG. Per la sentenza SRP del 1952 Cfr. *BVerfGE* 2, 1, (11) del 23 ottobre 1952.

opposizioni di assumere un atteggiamento non del tutto competitivo rispetto ai Governi ed anzi, si potrebbe dire, parzialmente cooperativo.

Su tali presupposti, l'ordinamento parlamentare tedesco appresta molti strumenti volti ad agevolare non solo il controllo, ma anche la collaborazione dell'opposizione all'attività della maggioranza e del Governo in Parlamento (dal diritto di formare frazioni a quello di imporre l'esame dei propri disegni di legge; dal diritto di parola a quello di influenzare l'organizzazione dei lavori parlamentari; dal diritto di ricevere informazioni dal Governo a quello di promuovere diversi ricorsi davanti al Tribunale costituzionale). Per queste ragioni, il grado di influenza che l'opposizione, direttamente o indirettamente, riesca ad esercitare sul procedimento legislativo, finisce per determinare l'efficacia generale dell'attività di controllo dell'opposizione¹⁷⁰⁸.

3.1. L'iniziativa legislativa: l'obbligo di esame delle proposte dell'opposizione.

Innanzitutto, l'opposizione è uno dei soggetti legittimati, ai sensi dell'art. 76 GG e del § 76 GO-BT, a presentare disegni di legge ed emendamenti nel *Bundestag*¹⁷⁰⁹. Ci si è recentemente posti il problema se esista anche una facoltà, in capo all'opposizione, di “forza la mano” e pretendere che, entro un dato termine, l'aula si pronunci sulle proposte da essa avanzate¹⁷¹⁰, ovvero, in altre parole, se il loro esame da parte della Camera sia un atto politico e discrezionale o piuttosto se sia giuridicamente vincolante. Il *BVerfG* (decisione 2 BvQ 29/17 del 14 giugno 2017) ha inteso trovare un equilibrio tra le due posizioni: il mancato esame di un progetto di legge – ha statuito la Corte – può astrattamente ledere i diritti dei suoi presentatori e costituire così un «abuso nei confronti della minoranza». Pur ribadendo il principio di discontinuità in virtù del quale non sussiste un obbligo che disegni di legge siano esaminati all'interno della legislatura di concepimento e pur riconoscendo al Parlamento potere (formale e sostanziale) di calendarizzazione dei lavori, la Corte ha ritenuto che un mancato inserimento del disegno nel calendario lavori svuota lo stesso diritto di iniziativa legislativa qualora si verifichi «in mancanza di sostanziali motivi». Tali motivi – che devono essere esplicitati su richiesta del/dei presentatore/i – devono inoltre

¹⁷⁰⁸ Sul punto v. D. MUNDIL, *Die Opposition. Eine Funktion des Verfassungsrechts*, Duncker & Humblot, Berlin, 2014.

¹⁷⁰⁹ Il § 76 GO-BT riserva la facoltà di presentare *proposte* (*Vorlagen*) a tutti i gruppi parlamentari o al 5% dei membri del *Bundestag*. Il termine “proposte” è riconducibile a una serie di atti che sono a loro volta elencati al § 75 GO-BT: tra essi vi rientrano, ovviamente anche disegni di legge e emendamenti.

¹⁷¹⁰ La norma costituzionale prevede esplicitamente un obbligo per il Governo di emanare un parere e per il *Bundestag* di pronunciarsi sulla proposta entro un termine adeguato (c. 3°). Il § 76 GO-BT prevede invece che le proposte, che devono essere sottoscritte da una frazione o dal 5% dei membri del *Bundestag*, siano esaminate entro un breve termine (*Gesetzentwürfe müssen [...] mit einer kurzen Begründung versehen werden*) dal *Bundestag* (c. 2°).

essere di volta in volta valutati attentamente dalla Corte¹⁷¹¹. Questa pronuncia non deve sorprendere: il *BVerfG* non fa altro che ribadire la sostanziale appartenenza dell'opposizione al novero dei soggetti istituzionali protetti dall'impianto liberal-democratico e, con ciò, va ad ampliare ulteriormente i suoi poteri, se non di indirizzo, almeno di controllo. Ciò che lascia perplesso della sentenza, a nostro avviso, è la mancata considerazione del fatto che l'opposizione, nell'ordinamento tedesco, possiede già una sede in cui la concertazione è spinta al massimo grado: non va dimenticato che il Consiglio degli Anziani, in cui è rappresentata anche l'opposizione, decide, di norma, all'unanimità sia sul contenuto che sulle tempistiche dell'ordine del giorno¹⁷¹².

3.2. Luoghi e strumenti di dialogo parlamentare.

Come già anticipato, i gruppi parlamentari (*Fraktionen*) in Germania sono organi necessari della vita costituzionale, più che in altre esperienze costituzionali. La creazione di un gruppo non è importante solo per l'esercizio di alcune facoltà esclusive¹⁷¹³, ma anche per godere di facilitazioni derivanti da un pieno inserimento nel quadro istituzionale (ad esempio il finanziamento pubblico). La partecipazione dei partiti di opposizione alla definizione dell'ordine del giorno è prima di tutto assicurata dalla presenza di tutti i gruppi nel Consiglio degli Anziani, nel quale, come si è già ricordato, si concorda all'unanimità l'ordine del giorno e la sua tempistica (§ 20 *GO-BT*). Dal momento che l'ordine del giorno così fissato può essere successivamente modificato dallo stesso Consiglio degli Anziani a maggioranza assoluta, alla minoranza (una frazione o il 5% dei deputati) è stato concesso il potere di opporsi a tali modifiche rimettendo la decisione finale all'aula entro tre settimane dalla presentazione della opposizione (§ 20 c. 2° e 3° *GO-BT*). L'unità della maggioranza fa sì che l'opposizione, pur presentando di media circa 1/6 dei progetti di legge totali (17,2%), non riesca poi a far passare che uno 0,6 % delle proprie iniziative¹⁷¹⁴.

Anche le commissioni permanenti (previste ai §§ 54 e ss. *GO-BT*) rappresentano un luogo in cui si esplica l'attività dell'opposizione. Come nell'esperienza italiana, oltre ad essere strumento di snellimento del lavoro parlamentare e luogo di istruttoria, esse fungono da bacino di decantazione delle tensioni partitiche. Anche in questa sede la minoranza detiene alcuni poteri di definizione dei tempi legislative: quello di richiedere, dopo dieci settimane dall'inizio dell'esame della proposta, al presidente o al relatore designato, un

¹⁷¹¹ S. PERNICE-WARNKE, *Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, aktuelle Entscheidungen des BVerfG*, in *Juristische Ausbildung (JURA)*, n. 2/2018, pp. 160-164.

¹⁷¹² Nel 95% dei casi le proposte devono essere decise all'unanimità (*einstimmig*). Sul tema, anche se risalente nel tempo, ancora valido è il contributo di H. FRANKE, *Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Duncker & Humblot, Berlin, 1987, p. 129.

¹⁷¹³ V. Cap. I – Parte II, § 2.1. e Cap. III, in part. § 1.

¹⁷¹⁴ La media è stata calcolata sull'arco delle ultime dieci legislature. Di questi dati, oltre che nei *report* parlamentari su richiamati, è dato atto anche in V. FRANCO, *Rechtliche und politische Einflussmöglichkeiten der Opposition auf die Gesetzgebung*, BoD, Norderstedt, 2015.

rapporto dettagliato e motivato sullo stato dei lavori (§ 62 c. 2° *GO-BT*); o quello di opporsi alla dichiarazione di compiuto esame di una proposta non discussa o discussa solo parzialmente dalla commissione (art. 64 c. 2° *GO-BT*).

Ciò nondimeno, una delle più importanti linee di scontro tra la maggioranza di governo e l'opposizione nel procedimento legislativo ordinario si sostanzia nelle esternazioni nelle proprie opinioni e delle proprie linee di indirizzo politico.

Sotto tale aspetto viene in considerazione, innanzitutto, la distribuzione del tempo di parola (v. in particolare, §§ 28¹⁷¹⁵, 35¹⁷¹⁶ e 38¹⁷¹⁷ *GO-BT*). Ovviamente, l'opposizione, in virtù della sua minore rappresentatività, ha quote di parola inferiori (tale regola è tradizionalmente considerata una consuetudine parlamentare ed è conosciuta con il nome di *Proporzregel*)¹⁷¹⁸. Ciò però non significa che essa abbia un tempo fisso e predeterminato. Tale previsione, infatti, avrebbe irrigimentato eccessivamente la capacità dell'opposizione di "gestire" il proprio tempo, appunto già limitato. Per questa ragione, l'art. 35 c. 1° II p. *GO-BT* prevede che, qualora nel Consiglio degli Anziani non si pervenga ad un accordo in base a quanto previsto dalla frase 1 o il *Bundestag* non decida diversamente, il singolo oratore può intervenire nella discussione per non più di 15 minuti. Tuttavia, dal momento che sono le Frazioni a detenere il diritto originario, a loro è rimessa la possibilità di derogare, seppur parzialmente, a tale disposizione concedendo ad un singolo oratore fino a

¹⁷¹⁵ § 28 Ordine degli oratori: «(1) Il Presidente stabilisce l'ordine degli oratori. A tal fine deve aver cura per l'appropriato svolgimento e l'opportuna organizzazione della discussione nonché riguardo ai diversi schieramenti partitici, agli interventi a favore e contro ed alla consistenza numerica delle Frazioni; in particolare dopo il discorso di un membro o di un incaricato del Governo deve intervenire un'opinione difforme».

¹⁷¹⁶ § 35 Durata del discorso: «(1) L'organizzazione e la durata della discussione su di una questione sono stabilite dal *Bundestag* su proposta del Consiglio degli Anziani. Qualora in quest'ultimo non si pervenga ad un accordo in base a quanto previsto dalla frase 1 o il *Bundestag* non decida diversamente, il singolo oratore può intervenire nella discussione per non più di 15 minuti. Su richiesta di una Frazione un suo oratore può avere a disposizione fino a 45 minuti. Il Presidente può prolungare tali disponibilità di tempo in ragione della natura della questione o dell'andamento della discussione. (2) Qualora un membro del Governo federale, del *Bundesrat* o un altro loro incaricato parli per più di 20 minuti, una Frazione che voglia esporre una opinione difforme può disporre per un proprio oratore di un analogo periodo di tempo. (3) Qualora un membro del *Bundestag* superi il tempo a sua disposizione il Presidente deve toglierli la parola dopo un unico preavviso».

¹⁷¹⁷ § 38 Esclusione dei membri del *Bundestag*: «(1) A causa di una grave violazione dell'ordine, il Presidente può espellere dall'Aula per la durata della seduta un membro del *Bundestag* anche senza previo richiamo all'ordine. Prima della chiusura della seduta il Presidente deve comunicare per quanti giorni di seduta l'interessato sia escluso dall'Aula. Un membro del *Bundestag* può essere escluso dall'Aula fino a trenta giorni di seduta».

¹⁷¹⁸ Cfr. P. CANCIK, *Rechtsquellen des Parlamentsrechts*, in M. MORLOK - U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., § 9, p. 387.

45 minuti (frase 3 dello stesso articolo), con un ulteriore potere discrezionale del Presidente di concedere ulteriore tempo (frase 4).

Lo strumento giuridico più utilizzato dall'opposizione per orientare i lavori parlamentari e più precisamente, l'attività dell'Esecutivo, è senza dubbio il c.d. diritto di informazione (*Informationsrecht*)¹⁷¹⁹. Le norme regolamentari prevedono quattro tipi di interrogazione parlamentare: le interpellanze (*Grosse Anfragen*, previste dai §§ 100-103 *GO-BT*), le interrogazioni a risposta scritta (*Kleine Anfragen*, previste dal § 104 *GO-BT*), le domande dei singoli parlamentari (*Fragen einzelner Mitglieder*, previste al § 105 *GO-BT*) e le *Aktuelle Stunden* detto anche *Question time* (§106 *GO-BT*)¹⁷²⁰. Le interpellanze (al Governo) devono essere presentate al Presidente del *Bundestag* e devono essere formulate in modo breve e preciso e possono essere accompagnate da una breve motivazione¹⁷²¹. Per ovviare a possibili tentativi di ostruzionismo da parte dell'opposizione, il Regolamento prevede tuttavia che, qualora le interpellanze siano così numerose da compromettere l'ordinato svolgimento dei lavori, il *Bundestag* può limitarne temporaneamente la discussione ad un determinato giorno di seduta settimanale (§ 103 *GO-BT*). Con le c.d. *Kleine Anfrage* una frazione può richiedere al Governo informazioni riguardo ad un ambito espressamente indicato e specifico¹⁷²²; ciò che differenzia Interrogazioni, interpellanze e domande dei singoli, è il tempo di parola e l'autorevolezza che si riconduce a ciascuna di questi strumenti.

Secondo la giurisprudenza costituzionale il diritto di informazione fa sorgere il diritto di una piena e corretta risposta da parte del Governo¹⁷²³.

¹⁷¹⁹ Il *BVerfG* ritiene che le disposizioni costituzionali a fondamento del *Frage- o Informationsrecht* del *Bundestag* (i due termini sono sinonimi), siano da individuare all'art. 38 c. 1° frase 2 GG e art. 20 c. 2° II p. GG (*BVerfGE* 124, 161 del 1° luglio 2009). In tal senso anche Deutscher Bundestag, *Informationsrechte des Bundestages* (Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 314/14), 6 febbraio 2015, p. 5 ss, testo in www.bundestag.de.

¹⁷²⁰ Maggiori direttive per condurre la loro discussione sono poi contenute negli Allegati 4 e 5 al *GO-BT*.

¹⁷²¹ Il Presidente del *Bundestag* comunica al Governo l'interpellanza e richiede a questo di dichiarare se e quando intenda rispondere. Dopo la trasmissione della risposta, l'interpellanza è posta all'ordine del giorno. La discussione deve aver luogo se richiesta da una Frazione o dal 5% dei membri del *Bundestag* (§101 *GO-BT*). Qualora il Governo rifiuti di rispondere del tutto o nelle successive tre settimane alle interpellanze, il *Bundestag*, su richiesta di una Frazione o del 5% dei suoi membri, può porre l'interpellanza all'ordine del giorno per la discussione (§ 102 *GO-BT*).

¹⁷²² Le interrogazioni sono diventate sempre più importanti nel corso degli anni, fino a raggiungere, nella 18ma legislatura, il numero record di 3953 (di cui 3907 dai due gruppi di opposizione). Cfr. Deutscher Bundestag, *Instrumente der Kontrolle*, testo in www.bundestag.de e anche Deutscher Bundestag, *Statistik der Parlamentarischen Initiativen – Überblick 18. Wahlperiode*, in www.bundestag.de.

¹⁷²³ Tale principio è stato ribadito anche in una recente sentenza del II Senato del Tribunale costituzionale federale (2 BvE 2/11 del 7 novembre 2017, in particolare §§

Ultimo importante strumento di dialogo parlamentare dell'opposizione è il cd. *Zitierrecht*, il diritto del *Bundestag* e delle sue commissioni di richiedere la presenza di qualsiasi membri del Governo federale (art. 43 c. 1° GG).

3.3. I poteri di influenza del procedimento legislativo ordinario esterni al *Bundestag*: veto del *Bundesrat* e controllo astratto di costituzionalità.

Il controllo dell'opposizione sul procedimento legislativo è esercitabile anche al di fuori del *Bundestag*, come ad esempio, nella seconda Camera. L'art. 50 GG afferma che "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione". Nella storia repubblicana, la maggioranza politica del *Bundesrat*, è stata molto spesso di segno opposto della coeva maggioranza nel *Bundestag*. Quando si presenta tale situazione il Consiglio federale può diventare, per l'opposizione, uno strumento di influenza del procedimento legislativo ordinario. Oltre al (più che altro simbolico) esercizio del "privilegio di parola" nel *Bundestag* (art. 43 GG), Il potere di partecipare al procedimento legislativo (la cd. *Mitwirkungsbefugnisse*) attribuito dalla disposizione costituzionale su richiamata consente a questa Camera di esercitare, nel quadro dei suoi diritti di partecipazione al procedimento legislativo, un potere di veto sulle decisioni del *Bundestag*¹⁷²⁴. Dal momento che nella attuale legislatura (così come nella scorsa) tutte le regioni sono governate, pur con alleanze interne diverse, dai tre partiti che formano l'attuale Grande Coalizione, la maggioranza nelle due Camere è politicamente omogenea¹⁷²⁵. Per

229 ss.) nella quale si afferma: che unico limite sostanziale a cui è soggetto tale diritto è quello della ragionevolezza e certamente comporta per il Governo di fornire una motivazione a tale rifiuto. Allo stesso modo, secondo il *BVerfG* - decisione 2 BvE 1/15 del 13 giugno 2017 - anche ove trattasi di informazioni riguardanti l'apparato di sicurezza dello stato (servizi segreti in particolare), predomina l'interesse parlamentare «qualora sia escluso un pericolo per gli interessi costituzionalmente protetti e quando non vi sia da temere una compromissione della funzionalità dei servizi» (*Leitsatz* 4).

¹⁷²⁴ Qualora si tratti di provvedimenti che incidano sulle finanze dei *Länder* (104a c. 3 GG) ovvero di leggi che disciplinano il procedimento amministrativo (art. 84 c. 2 GG), l'eventuale voto negativo del *Bundesrat* opera come veto assoluto; negli altri casi (artt. 77, 80) l'opposizione del *Bundesrat* è, invece, superabile (si parla qui di *Einspruchsgesetz*). Tale potere, utilizzato strumentalmente da parte dell'opposizione, ha portato talvolta ad una paralisi della funzione legislativa, soprattutto nelle materie nelle quali il consenso del *Bundesrat* è necessario per l'approvazione di una legge federale (*Zustimmungsgesetze*). Con la riforma costituzionale del luglio 2006 si è cercato di diminuire il peso del *Bundesrat* nel processo legislativo federale, riducendo il numero delle leggi "bicamerali perfette". Cfr. J. DIETLEIN, Art. 77, in AA.VV., *GG-Online Kommentar*, nn. 1-5, Beck.de, 2017; E. KERSTEN, Art. 77 (n. 2), in T. MAUNZ - G. DÜRIG, *Grundgesetz - Kommentar*, Beck, München, 2013.

¹⁷²⁵ È tuttavia interessante notare che, nonostante la sostanziale identità tra le maggioranze politiche delle due Camere, i progetti di legge del *Bundesrat* presentano

tale ragione e per il fatto che, come è noto, tutti i voti di un singolo *Land* devono essere concordi, l'opposizione non può esercitare attualmente un vero potere di influenza del procedimento legislativo attraverso questa Camera.

Un secondo strumento giuridico di ausilio dell'opposizione parlamentare è il la cd. funzione legislativa negativa, consistente nella facoltà, attribuita a un quarto dei membri del *Bundestag*, di sottoporre una norma al controllo astratto di costituzionalità da parte del Tribunale Costituzionale federale (art. 93 c. 1° n. 2 GG e §§ 76-79 *BVerfGG*).

3.4. La questione della costituzionalità delle “super-maggioranze”.

Nella XVIII legislatura i partiti di minoranza non raggiungevano che il 18% dell'intera composizione del *Bundestag*. Per l'espletamento di molte delle azioni che rientrano nelle tradizionali funzioni di controllo dell'opposizione¹⁷²⁶, il Regolamento del *Bundestag* prevedeva (e prevede tuttora) un *quorum* del 25% di voti in assemblea o in commissione. Alla richiesta dei gruppi *Bündnis 90/Die Grünen* e *Die Linke* di procedere ad una modifica costituzionale, i partiti di maggioranza, all'inizio della legislatura, risposero con una modifica temporanea del Regolamento, destinata ad esaurirsi con la fine della legislatura. Ai sensi del § 126a *GO-BT* la regola del 25% fu sostituita da un *quorum* minimo di 120 deputati (le opposizioni ne avevano 127 in tutto) mentre in altri casi fu previsto che la rappresentanza in Commissione dell'opposizione non potesse scendere sotto il 25%¹⁷²⁷. Alcune previsioni restarono però inalterate: le disposizioni non toccarono la composizione delle Commissioni permanenti, che continuarono a basarsi su uno stretto principio di proporzionalità né i presupposti per il ricorso in via principale al Tribunale Costituzionale federale. Parte della dottrina concluse per la parziale inadeguatezza di tali misure¹⁷²⁸. Sinistra e Verdi sollevarono conflitto di attribuzione alla Corte di Karlsruhe chiedendo un'ulteriore ampliamento delle garanzie e, soprattutto che la modifica avesse validità

una quota di successo assai bassa. Nella XVIII legislatura (2013-2017) solo il 9% delle proposte ad iniziativa del *Bundesrat* sono state promulgate, contro il 34% di quelle del *Bundestag* e l'87,1% di quelle governative. Cfr. *Bundesrat, Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen* (aggiornato al 22.11.2017), testo in www.bundesrat.de.

¹⁷²⁶ Tra le più importanti è possibile citare i ricorsi contro atti dell'Unione europea in violazione del principio di sussidiarietà – art. 23 c. 1° *bis*; la richiesta di convocazione di assemblea - art. 39 GG; la costituzione di una commissione d'inchiesta o di una commissione per la difesa - artt. 44 c. 1°, 45 c. 2°, 53 GG; il ricorso al *BVerfG* sulla interpretazione conforme di norme federali o dei singoli *Länder* - art. 93 c. 1° GG.

¹⁷²⁷ Anche la prassi parlamentare italiana prevede che, in alcuni casi, la regola sulla rappresentanza proporzionale dei gruppi sia derogata nel caso in cui uno di essi non possa designare alcun membro. Ciò avviene ad esempio nelle commissioni d'inchiesta, dove i regolamenti di Camera e Senato prevedono la presenza di almeno un membro per ogni gruppo.

¹⁷²⁸ Sul punto, Cfr. S. HÖLSCHIEDT, *Die Rechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, n. 3/2015, pp. 246 - 259.

indefinita e non limitata alla situazione contingente¹⁷²⁹. Nel suo pronunciamento in proposito, il Tribunale costituzionale (sentenza del 3.5.2016 – 2 BvE 4/14), dopo aver ricordato che il caso non fosse senza precedenti (anche tra il 1966 e il 1969 le opposizioni non costituivano che il 10% della forza del Parlamento), stabilì che la tutela dei diritti dell'opposizione, anche in caso di una maggioranza molto, non avrebbe richiesto un necessario rafforzamento dei diritti delle opposizioni attraverso una modifica costituzionale (e dunque definitiva), se fosse provata - come in effetti è stato - la possibilità di un'“effettiva” opposizione, anche per via extra-parlamentare. L'art. 38 GG, nel suo richiamo al "diritto individuale" di fare opposizione (che vive in capo ad ogni singolo parlamentare), ne afferma l'esercizio sia istituzionale sia – per così dire – adattandolo alle circostanze (*sowohl strukturellen als auch situativen*). Si tratterebbe dunque di una mera questione ermeneutica, facilmente superabile attraverso un'interpretazione estensiva delle già esistenti disposizioni di diritto costituzionale¹⁷³⁰.

4. Conclusione: la “via politica” come principale strumento di influenza sulla maggioranza.

Da quanto esposto nei paragrafi precedenti, è agile concludere che il procedimento legislativo sia ispirato a logiche prettamente assembleari e risulti un monopolio legislativo (*Gesetzgebungsmonopol*) complessivo a favore del Parlamento. Come si è visto, sia le norme costituzionali che quelle parlamentari sono volte a fornire, sì, strumenti di indirizzo dell'agenda politica, ma a riconoscerli non tanto in capo al Governo, quanto piuttosto alla maggioranza parlamentare di governo (v. tabella A). Le prerogative esplicite dell'Esecutivo nel procedimento legislativo ordinario sono deboli oppure, laddove teoricamente incisive, hanno natura eccezionale (si pensi alla questione di fiducia o allo stato di emergenza legislativa che si configurano come strumenti eteronomi rispetto alla fisiologia endo-parlamentare)¹⁷³¹. Sarebbe però sbagliato concludere che il *Bundesregierung* non sia dotato

¹⁷²⁹ Cfr. documento BT-Drs. 18/380, 2014.

¹⁷³⁰ A giudizio del *Bundesverfassungsgericht*, l'art. 38 GG, richiamandosi al “diritto individuale” di fare opposizione (che vive in capo ad ogni singolo parlamentare), ne affermerebbe l'esercizio sia istituzionale sia - per così dire - adattandolo alle circostanze (*sowohl strukturellen als auch situativen*). Si tratterebbe dunque di una mera questione ermeneutica, facilmente superabile attraverso un'interpretazione estensiva delle già esistenti disposizioni di diritto costituzionale e di adattamento del Regolamento interno della Camera. Così anche M. EIFERT, *Kein Verfassungsgebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte*, in *Juristische Ausbildung*, n. 8/2016, pp. 960-961.

¹⁷³¹ Sulla poca incisività degli strumenti giuridici messi a disposizione dal GO-BT a tal fine e sul sostanziale monopolio degli strumenti di coordinamento e direzione del procedimento in mano alle frazioni, C. HÖNNIGE - U. SIEBERER, *Germany*, in B. E. RASCH - G. TSEBELIS (a cura di), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London, 2011, pp. 21-36, i quali sostengono anche l'importanza

di una enorme capacità di influenza del procedimento legislativo ordinario: alla luce della Costituzione materiale l'egemonia formale del Parlamento sul Governo si stempera ed assume, invece, forme di stretta cooperazione tra maggioranza (parlamentare) e Governo tanto da portare ad un significativo ampliamento dell'ambito dell'azione governativa sul Parlamento (si veda anche solo l'elevato numero di disegni di legge presentati dal Governo, rispetto a quelli di iniziativa dello stesso *Bundestag*, tabella B).

Il potere di influenza del Governo sul Parlamento muta, ovviamente, a seconda della congiuntura politica e dal tasso di unità politica che lega questi due organi: nelle legislature a stampo maggioritario, quando un grande partito guida è sostenuto da piccoli partiti satelliti di orientamento omogeneo, il Parlamento è più libero di settare un programma dal momento che si presume guidato da una linea comune. Viceversa, dove due partiti tradizionalmente ostili si trovano a sostenere il medesimo Governo, sarà quest'ultimo a dover rappresentare l'elemento unificante (v. anche i dati presenti nella tabella B, i quali mostrano un aumento dell'attività legislativa del Governo in presenza di una *Grosse Koalition* e una conseguente contrazione dell'iniziativa della maggioranza parlamentare).

È dunque la via *politica* (legata alla capacità di guida e coesione interna della propria maggioranza) e non quella *giuridica* (legata a prerogative previste dal diritto parlamentare) ad assicurare il c.d. "successo legislativo" del Governo¹⁷³².

Un discorso assai simile vale per quanto riguarda la posizione dell'opposizione. L'analisi dell'insieme di diritti e poteri della minoranza nel procedimento legislativo (dal diritto di formare frazioni a quello di imporre l'esame dei propri disegni di legge; dal diritto di parola a quello di influenzare l'organizzazione dei lavori parlamentari; dal diritto di ricevere informazioni dal Governo a quello di promuovere diversi ricorsi davanti al Tribunale costituzionale), ci consente di intuire l'ambigua, duplice posizione dell'opposizione quale co-governante (*mit-regierende*) dell'indirizzo politico e, nello stesso tempo, di controllore della maggioranza (e del Governo). Se da una parte, come già rilevato nei paragrafi che precedono, nell'ordinamento tedesco le modalità di decisione legislativa sanciscono, in genere, un ruolo dell'opposizione più inclusivo, che competitivo (si ricordi ad esempio, ancora una volta, la natura necessariamente concertativa del procedimento di definizione dell'ordine del giorno in seno al Consiglio degli Anziani), non è tuttavia possibile sostenere che l'opposizione sia dotata di veri e propri poteri di influenzare la direzione dei lavori della maggioranza: se si guardano le statistiche infatti (tabella B), l'opposizione, in tutte le ultime 5 legislature, non è stata in grado di far passare alcuna delle proposte che essa aveva avanzato unilateralmente. Laddove è possibile, essa tende a spostare la sua azione fuori dal *Bundestag*.

Anche qui dunque, parimenti a quanto già osservato per il Governo, nonostante le proprie garanzie formali, il (limitato) volume di influenza dell'opposizione nel procedimento legislativo è condizionato anche e soprattutto dal grado di dialogo con la

dell'autorevolezza politica come unico strumento del Governo per imporre la propria linea.

¹⁷³² Sul punto, v. anche H. DÖRING, *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, MZES, Mannheim, 1995.

maggioranza¹⁷³³. Ancora tutto da misurare, quindi, l'impatto dovuto all'ingresso del partito ritenuto anti-sistema *AfD* negli organi parlamentari di impostazione della agenda legislativa, se cioè esso porterà una (ulteriore) indebolimento del consociativismo tedesco o se, come non è azzardato pensare, sarà proprio *AfD* a venire, almeno parzialmente, assorbito dal sistema consociativo¹⁷³⁴.

¹⁷³³ Tra gli autori che hanno sottolineato tale aspetto, V. FRANCO, *Rechtliche und politische Einflussmöglichkeiten der Opposition auf die Gesetzgebung*, cit., p. 22 ss.

¹⁷³⁴ Se è vero che il comportamento dei parlamentari di *AfD* ha già dato luogo al ripristino di alcuni strumenti sanzionatori di mantenimento dell'ordine che erano quasi caduti in disuso, quali l'espulsione dall'aula o la contravvenzione pecuniaria, vi sono anche dei casi che testimoniano un inizio di collaborazione tra questa forza politica e le altre: nonostante *AfD* non sia riuscita a raccogliere i voti necessari per eleggere un vicepresidente del *Bundestag*, il suo candidato (Albrecht Glaser) è arrivato vicino al *quorum* necessario raccogliendo molti più voti di quelli nella diretta disponibilità di *AfD*. Inoltre, il *Bundestag*, in sua sostituzione, non ha (almeno al momento in cui si scrive) ancora nominato un suo sostituto lasciando la posizione volutamente vacante. Per un'analisi sulle novità riguardanti l'ingresso di *AfD* in Parlamento, V. C. SCHÖBERGER – S. SCHÖBERGER, *Die AfD im Bundestag*, in *JZ*, n.1/2018, pp. 105-114.

Tabella B.

Prospetto sull'attività legislativa divisa per titolari dell'iniziativa
(fonte: Deutsches Bundestag, Datenhandbuch - Statistik zur Gesetzgebung, 05.03.2018)

Proposte di legge	13ma legislatura 1994-1998		14ma legislatura 1998-2002		15ma legisalatura 2002-2005		16ma legislatura 2005-2009		17ma legisaltura 2009-2013		18ma legislatura 2013-2017	
	Governo CDU/CSU, FDP		Governo SPD, B 90/GR		Governo SPD B 90/GR		Governo CDU/CSU, SPD		Governo CDU/CSU, FPD		Governo CDU/CSU, SPD	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Governo	449	44,3	450	44,4	362	47,6	539	55,6	492	54,3	530	67,3
Länder (i.e. Bundesrat)	235	23,2	224	22,1	187	24,6	167	17,2	136	15	110	14
Comitato di conciliazione	6		11		3		2		/		/	
Bundestag	329	32,5	328	32,4	211	27,8	264	27,2	278	30,7	148	18,8
di cui: Tutti i partiti	/		4		/		2		2		2	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR, FDP	6		9		5		8		10		/	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR	/		2		3		2		/		3	
CDU/CSU, SPD, FDP	14		/		/		4		5		/	
CDU/CSU, SPD	3		/		/		97		84		53	
CDU/CSU, FPD	103		1		1		/		/		/	
SPD, B 90/GR	2		134		105		/		4		/	
CDU/CSU	1		55		46		/		/		/	
SPD	68		/		/		/		52		/	
B 90/GR	73		/		/		48		75		52	
FDP	2		59		49		44		/		/	
Die Linke	53		58		/		43		41		29	
B 90/GR, Die Linke	/		/		/		/		/		5	
Singoli membri	4		5		1		16		5		4	
Proposte di legge totali	1019		1113		763		972		906		788	
Leggi approvate	13ma legislatura 1994-1998		14ma legislatura 1998-2002		15ma legisalatura 2002-2005		16ma legislatura 2005-2009		17ma legisaltura 2009-2013		18ma legislatura 2013-2017	
	Governo CDU/CSU, FDP		Governo SPD, B 90/GR		Governo SPD B 90/GR		Governo CDU/CSU, SPD		Governo CDU/CSU, FPD		Governo CDU/CSU, SPD	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Governo	403	71,2	394	70,5	281	70,2	488	79,2	434	78,5	488	87,9
Länder (i.e. Bundesrat)	36	6,4	22	3,9	17	4,2	19	3,1	17	3,1	10	1,8
Comitato di conciliazione	6		9		3		/		/		/	
Bundestag	102	18	108	19,3	85	21,2	89	14,4	88	15,9	52	9,4
di cui: Tutti i partiti	/		3		/		2		2		2	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR, FDP	5		7		5		8		10		/	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR	/		2		3		2		/		3	
CDU/CSU, SPD, FDP	12		/		/		4		3		3	
CDU/CSU, SPD	3		/		/		70		/		/	
CDU/CSU, FPD	79		/		/		/		71		46	
SPD, B 90/GR	/		94		/		/		/		/	
CDU/CSU	/		/		/		/		/		/	
SPD	1		/		/		/		/		/	
B 90/GR	1		/		76		/		/		/	
FDP	/		/		/		/		/		/	
Die Linke	/		/		/		/		/		/	
B 90/GR, Die Linke	/		/		/		/		/		/	
Singoli membri	1		2		2		3		2		1	
Leggi approvate totali	556		559		400		616		553		555	

CAPITOLO VI

ISTRUTTORIA LEGISLATIVA, CONTRIBUTO DELLE LOBBIES E QUALITÀ DELLA NORMAZIONE IN GERMANIA

di Alessandro Antonio Pracilio

SOMMARIO: 1. Posizione del problema: la valutazione legislativa come obbligo costituzionale. - 2. Relazioni inter-istituzionali e strumenti a presidio della qualità della normazione: l'iniziativa legislativa. - 3. L'istruttoria legislativa in seno al *Bundestag* e l'acquisizione di pareri esterni: le audizioni pubbliche. - 3.1. Audizioni «a porte chiuse» e segretezza dei lavori in Commissione. - 4. Gli organi parlamentari per il controllo normativo. - 5. Il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione». - 6. Il contributo delle *lobbies*.

1. Posizione del problema: la valutazione legislativa come obbligo costituzionale.

L'ultimo Rapporto ufficiale sullo stato della legislazione in Germania¹⁷³⁵ permette di osservare come l'ordinamento giuridico tedesco non sia immune alle piaghe dell'inflazione legislativa e dell'inquinamento normativo, le quali affliggono – unitamente ad una costante opulenza informativa – le principali democrazie contemporanee. Non che il problema sia nuovo; ma il superamento della soglia di tollerabilità del fenomeno riconduce l'attenzione, ancora una volta, alla questione della qualità delle leggi e, soprattutto, all'importanza che per essa ha l'istruttoria legislativa condotta a monte.

Ora, il legislatore non è espressamente obbligato dalla *Grundgesetz* a valutare gli effetti della legge che esso emana. Pur tuttavia, il giudice costituzionale tedesco ha elaborato, già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, una giurisprudenza secondo la quale, nel caso in cui da una legge derivino incertezze sulla tutela e sull'esercizio dei *Grundrechte*, il legislatore è tenuto a svolgere, ad intervalli regolari di tempo, una valutazione retrospettiva degli effetti della legge ed in relazione ai risultati procedere alle necessarie correzioni, pena la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità¹⁷³⁶. Le stesse riserve di legge presenti nella Costituzione, se da un lato giustificano e limitano atti invasivi delle libertà (*Eingriffe*), dall'altro impongono all'Autorità quella che la dottrina tedesca definisce un'attività di “*Ausgestaltung*”, cioè di «perfezionamento e conformazione normativa»¹⁷³⁷. Tale

¹⁷³⁵ Deutscher Bundestag, *Statistik zur Gesetzgebung (Stand: 11.1.2018)*, Referat Parlamentsdokumentation, in www.bundestag.de, marzo 2018.

¹⁷³⁶ La giurisprudenza costituzionale in materia si è formata e precisata nel corso degli anni attraverso una serie di sentenze tra cui, senza alcuna pretesa di esaustività, si segnalano: *BVerfGE* 49, 89 dell'8 agosto 1978; *BVerfGE* 50, 290 del 1 marzo 1979; *BVerfGE* 84, 239 del 27 giugno 1991; *BVerfGE* 88, 203 del 28 maggio 1993; *BVerfGE* 101, 158 dell'11 novembre 1989.

¹⁷³⁷ Cfr. M. CORNILS, *Die Ausgestaltung der Grundrechte: Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005.

conformazione può consistere nella predisposizione di istituti giuridici o nella disciplina di istituzioni pubbliche che gestiscono i mezzi di esercizio di una libertà, di guisa che vengano adempiuti specifici obblighi di prestazione o protezione¹⁷³⁸.

In virtù di tale giurisprudenza, dunque, il Tribunale costituzionale assume che «se accade, dopo un periodo di osservazione sufficiente, che la legge non è in grado di garantire la protezione richiesta dalla Costituzione, il legislatore è tenuto ad agire modificando o completando le direttive esistenti»¹⁷³⁹, presupponendo che in sede di istruttoria legislativa «faccia in modo di raccogliere ed utilizzare sistematicamente i dati necessari per la previsione e la valutazione degli effetti prodotti dalla legge»¹⁷⁴⁰.

In tal senso, il *Bundesverfassungsgericht* mostra una particolare attenzione al controllo della bontà della normazione, soprattutto nella parte in cui intima al decisore pubblico l'adempimento di obblighi volti a sanare una situazione di incertezza normativa, come tale non conforme alla Costituzione. Pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore e del momento di opzione politica, quindi, i giudici di *Karlsruhe* pretendono dai processi di normazione una particolare attenzione all'istruttoria ed una verifica degli effetti delle leggi sia *ex ante* sia *ex post*¹⁷⁴¹.

¹⁷³⁸ Cfr. J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, in A. RUGGERI – L. D'ANDREA – A. SAITTA – G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 111-130.

¹⁷³⁹ BVerfGE 88, 203 del 28 maggio 1993.

¹⁷⁴⁰ BVerfGE 88, 203 del 28 maggio 1993.

¹⁷⁴¹ Sulla scorta di tale giurisprudenza, il 23 gennaio 2013 il Comitato dei Segretari di Stato ha adottato la «Risoluzione per la riduzione della burocrazia», la quale costituisce il primo impegno ad effettuare una valutazione sistematica *ex post* delle leggi, da applicare in casi determinati. In particolare, deve essere condotta una valutazione *ex post* dai tre ai cinque anni dopo l'entrata in vigore della regolamentazione per la quale, in base all'analisi di impatto, sono previsti costi annuali di conformità superiori a: 1 milione di euro in costi materiali per i cittadini o 100.000 ore in dispendio di tempo; 1 milione di euro nel settore delle imprese; 1 milione di euro per le autorità pubbliche. Inoltre, sempre dal 2013 c'è l'obbligo di introdurre sistematicamente nei disegni di legge che comportano costi superiori a un milione di euro clausole valutative che impongano una valutazione *ex post* entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, fatta salva la possibilità per il *Bundestag* di inserire – in ogni disegno di legge – una disposizione che obblighi il Governo ad effettuare una valutazione *ex post* degli effetti prodotti. Infine, individuando un difetto non marginale di tale disciplina, non manca chi osserva che «i rapporti di valutazione *ex post* elaborati dai Ministeri non sono pubblici, né sono inviati al Parlamento; essi sono indirizzati esclusivamente al Ministro competente, alla Cancelleria federale e al *National Normenkontrollrat*» (così Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, a cura di A. Sansò, Esperienze n. 11, 2016, p. 19). In merito alle criticità di una schematizzazione *ex ante* - *ex post* della valutazione legislativa, v. le puntuali considerazioni di F.S. TONIATO – G.

In quest'ottica, non sorprende che lo stesso processo costituzionale finisca per essere qualificato da qualcuno come una sorta di "quarta lettura della legge"¹⁷⁴², attraverso cui compensare la mancata o insufficiente considerazione, in alcune decisioni del Parlamento, delle istanze della società civile ovvero coinvolgere minoranze e gruppi atti a contribuire, con le proprie osservazioni, allo svolgimento di un contraddittorio integrativo della dialettica parlamentare.

In virtù di tali osservazioni, insomma, le fasi del procedimento legislativo dedicate all'istruttoria e allo studio delle proposte di legge riscoprono un'importanza non trascurabile. Se si aggiunge che, a partire dagli inizi degli anni Ottanta e con l'affermarsi in Europa delle istanze di *deregulation*, la questione della riorganizzazione della legislazione ha cominciato ad intrecciarsi con quella della riduzione e semplificazione dell'intervento normativo del *Bund*, si comprende come la semplificazione dell'apparato burocratico statale e lo snellimento dello *stock* normativo abbiano cominciato ad esser visti anche come un obiettivo necessario per l'implementazione dell'efficienza sia del sistema economico che della pubblica amministrazione¹⁷⁴³.

Pertanto, si è compreso che la preparazione di un progetto di legge richiede anche una valutazione specifica dell'opportunità, dell'applicabilità e degli effetti prevedibili dell'atto legislativo. I criteri filologici che guidano la redazione dei testi e i criteri economici che permettono il calcolo di costi e benefici dell'intervento normativo non sono sufficienti a garantire l'elevata qualità della legislazione. In uno stato democratico moderno, quale è la Repubblica federale tedesca, la procedura parlamentare è chiamata a garantire la considerazione delle istanze della società civile in quanto destinataria della legge, la necessità e la proporzionalità dell'intervento legislativo e la trasparenza delle decisioni dei rappresentanti, ovverosia quei principi essenziali che dovrebbero plasmare e condurre la fase dell'istruttoria in seno al Parlamento.

2. Relazioni interistituzionali e strumenti a presidio della qualità della normazione: l'iniziativa legislativa.

Nel procedimento legislativo ordinario, gli strumenti a presidio della qualità della normazione si strutturano su di un "doppio binario": per un verso, taluni rimedi e correttivi si attivano già durante l'*iter* di formazione della legge; per l'altro, il procedimento presenta l'intervento di certi organismi e istituzioni il cui coinvolgimento è previsto talvolta come obbligo legislativo e dunque come condizione di procedibilità dell'esame parlamentare.

COPPOLA, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI, *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Bagno a Ripoli, 2017, pp. 151-177.

¹⁷⁴² J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 123.

¹⁷⁴³ Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, III ed., 2004, pp. 163-171.

Quanto alla fase dell'iniziativa legislativa, la *Grundgesetz* si limita ad individuare i soggetti abilitati all'esercizio di tale potere¹⁷⁴⁴; ma è evidente l'importanza di perseguire obiettivi di chiarezza fin dalla prima stesura del testo normativo. Per questa ragione, nel 1996 il «Regolamento comune dei Ministeri» (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* - GGO) ha reso obbligatoria una "valutazione degli effetti della legge" (*Gesetzesfolgenabschätzung* - GFA) per le proposte del Governo federale. Analoga disposizione non vige però per il caso di progetti legislativi presentati dai membri del *Bundestag*, dal che si ritiene che non sarebbe per essi obbligatoria la GFA¹⁷⁴⁵. A questa deduzione, consolidata ormai nella prassi del *Bundestag*, si conforma anche il *Bundesrat*¹⁷⁴⁶ il quale, mentre potrebbe in astratto predisporre una GFA per i propri progetti di legge (in quanto titolare della potestà di iniziativa legislativa), in concreto non si avvale di tale possibilità, limitandosi ad allegare le analisi predisposte dai *Länder*.

In seno al *Bundesregierung*, la responsabilità di svolgere la GFA compete ai singoli Ministeri¹⁷⁴⁷. Il Ministero proponente, in sede di avvio dell'analisi, dirama la proposta ai

¹⁷⁴⁴ Art. 76 c. 1° GG: «I disegni di legge sono presentati al *Bundestag* dal Governo federale, da membri del *Bundestag* o dal *Bundesrat*».

¹⁷⁴⁵ Cfr. A. LENSCHOW, *Exploring the German RIA Puzzle*, ENBR Working Paper, 20, 2008.

¹⁷⁴⁶ Cfr. Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 12.

¹⁷⁴⁷ V. § 43 e § 44 GGO. Il Ministero dell'Interno ha un ruolo centrale nel procedimento, in quanto ha collaborato nel 2000 alla redazione delle Linee guida (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) e cura la Guida metodologica relativa all'analisi di impatto (*Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*). L'*Arbeitshilfe* del Ministero dell'Interno fornisce una guida dettagliata per l'esecuzione della GFA. I passaggi chiave identificati sono: analisi dell'area regolamentare di intervento; definizione oggettiva dell'intervento; sviluppo di alternative; valutazione delle alternative; documentazione dei risultati. Per la valutazione degli impatti devono essere esaminati: impatti economici, ambientali e sociali; impatti di bilancio a livello federale, sui *Länder* e sui Comuni; impatti sull'economia, compresi gli impatti sulle imprese, sui consumatori e sui prezzi; impatti sui costi della burocrazia, costi amministrativi, costi di conformità; impatti in termini di sviluppo sostenibile; altri impatti, su richiesta dei Ministeri federali. La Guida prevede anche una valutazione di fattibilità, efficienza ed efficacia dell'opzione ritenuta strategica, e suggerisce fonti di dati e metodologie specifiche per le diverse fasi della GFA. Tuttavia, la Guida non è obbligatoria e, nella pratica, le metodologie utilizzate differiscono. Esistono inoltre direttive interne ai singoli Ministeri e direttive specifiche per i rispettivi settori. In relazione a tali aspetti della valutazione, si rinvia a Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., pp. 12-14; EUROPEAN PARLIAMENT, *Comparative study on the purpose, scope and procedure of impact assessment carried out in the member States of the EU*, 2011; L. ALLIO, *Understanding in Order to Learn*:

Ministeri competenti per materia, avviando procedure di consultazione con i Ministri concertanti e con soggetti esterni. I Ministeri consultati possono richiedere ulteriori valutazioni di impatto, nonché bloccare la proposta e determinare la chiusura immediata del procedimento.

Una volta completata la GFA e analizzati i diversi livelli di impatto della legislazione, ogni disegno di legge deve essere sottoposto al Ministero della Giustizia per un apposito esame giuridico «sotto i profili della sistematicità e formalità giuridica»¹⁷⁴⁸. Conclusa la verifica delle formalità giuridiche – che si articola nell’analisi del progetto di legge sotto i profili della conformità alla Costituzione, compatibilità con le norme europee, comprensibilità del testo per i destinatari e unitarietà della struttura formale del testo – il Ministero della Giustizia rilascia il cosiddetto «attestato di formalità giuridica» (*Rechtsförmlichkeitsattest*). Soltanto allora il Ministero incaricato della stesura del progetto può trasmettere lo schema del testo alla Cancelleria federale, riportando nella lettera di trasmissione la formula «Il Ministro federale della Giustizia ha verificato le formalità giuridiche»¹⁷⁴⁹.

A questo punto, la Cancelleria federale effettua un controllo sulle modalità di svolgimento della GFA dal punto di vista formale e procedurale, specialmente in relazione al puntuale rispetto delle regole contenute a proposito nel GGO¹⁷⁵⁰.

Tuttavia, ottenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri sulla presentazione del progetto di legge, i risultati della valutazione di impatto devono essere illustrati brevemente sia nella prefazione che nella motivazione del testo trasmesso al Parlamento. La motivazione, che è pubblicamente accessibile, deve in particolare specificare la necessità e le possibili alternative, anche di svolgimento privato dell’obiettivo della legge, nonché un’analisi delle sue conseguenze (*Gesetzesfolgenabschätzung*)¹⁷⁵¹. In altri termini, quel che interessa ai fini del presente discorso sta nel fatto che i risultati a cui si giunge con lo svolgimento della GFA confluiscono tutti, mediante estrema sintesi, nella prefazione e nella motivazione del disegno di legge presentato al *Bundestag*, senza che la relativa documentazione sia effettivamente allegata¹⁷⁵². Tra l’altro, non è prevista alcuna

Comparing Features and Performance of four RIA Systems in the EU. Report prepared as a part of the EU-Brazil Sector Dialogues, Final Version, 2013.

¹⁷⁴⁸ V. § 46 GGO.

¹⁷⁴⁹ In merito alla «verifica delle formalità giuridiche», Cfr. la puntuale ricostruzione di R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., pp. 165-166.

¹⁷⁵⁰ All'interno della Cancelleria federale è stato creato un ufficio (*Geschäftsstelle Bürokratieabbau*) responsabile per l'attuazione operativa del programma di riduzione della burocrazia e per la qualità della legislazione (*Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*). L'ufficio, oltre a fungere da organismo consultivo del Ministro di Stato per la semplificazione, è per lo appunto deputato a controllare le analisi impatto e il calcolo dei costi adottati dai Ministeri federali.

¹⁷⁵¹ V. § 43 e § 44 GGO.

¹⁷⁵² In relazione a questo specifico aspetto, V. le riflessioni presenti in Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 16.

pubblicazione formale; né attualmente esiste un *database* in cui siano raccolte tutte le analisi di impatto predisposte dai Ministeri federali.

3. *L'istruttoria legislativa in seno al Bundestag e l'acquisizione di pareri esterni: le audizioni pubbliche.*

Come che sia, un'ulteriore occasione di controllo sulla qualità dei progetti di legge viene poi offerta dall'istruttoria cui sono tenute le Commissioni parlamentari competenti per materia. Chiaramente, una efficace istruttoria legislativa presuppone un'approfondita conoscenza dell'oggetto da disciplinare. Nel procedimento legislativo ordinario, il principale strumento adoperato a tal fine è rappresentato dallo svolgimento di audizioni formali.

Mancando nella Legge fondamentale una esplicita disposizione dedicata a tale istituto, le norme di riferimento si rinvencono oggi nel § 70 del Regolamento di procedura del *Bundestag*. In precedenza, le audizioni pubbliche erano disciplinate altresì dal Regolamento del *Bundesrat* emanato nel 1950; ma la provenienza burocratico-governativa dei suoi membri e la brevità dei tempi a disposizione per l'esame dei testi legislativi fecero presto cadere in desuetudine l'istituto in parola, al punto tale da provocarne la rimozione dalle norme di organizzazione interna¹⁷⁵³.

Ai sensi della disciplina vigente, le «*Anhörungen*» presentano una molteplicità di funzioni¹⁷⁵⁴. Come appena detto, esse costituiscono innanzitutto lo strumento attraverso cui la Commissione di merito acquisisce le informazioni necessarie ad avere contezza delle fattispecie da disciplinare, mediante il coinvolgimento di soggetti esterni che forniscono pareri, osservazioni e posizioni in materia. Ed è proprio questa la funzione esplicitamente richiamata dal § 70 *GO-BT* che, per informazioni su questioni oggetto del proprio esame («*Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung*»), legittima le Commissioni ad intraprendere audizioni di individui esperti della materia («*Sachverständigen*»), portatori di interessi («*Interessenvertretern*») e – con clausola generale finale – «altre persone» in grado di fornire informazioni utili («*anderen Auskunftspersonen*»). Permettendo alla Commissione competente di acquisire autonomamente il materiale essenziale per lo studio della materia su cui legiferare, le audizioni mirano tra l'altro a provocare una riduzione della dipendenza del *Bundestag* dal *Bundesregierung*¹⁷⁵⁵. Dal momento che la Camera è in grado di svolgere una propria analisi del progetto di legge e quindi formare una autonoma posizione, essa non risulta costretta a fare totale ed esclusivo affidamento su quanto

¹⁷⁵³ Sul punto si rinvia a P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, rinvenibile in www.springerlink.com, 27 febbraio 2016, p. 8.

¹⁷⁵⁴ Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPUTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, p. 785 ss.; U. LIEBERT, *Parliamentary Lobby Regimes*, in H. DÖRING (a cura di), *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Campus, Frankfurt a.M., 1995, pp. 407-477.

¹⁷⁵⁵ Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPUTZ, *Parlamentsrecht*, cit., pp. 785-787.

riportato dal Governo nella relazione illustrativa o sulla documentazione fornita dalla burocrazia ministeriale¹⁷⁵⁶.

Alla naturale funzione informativa si aggiunge una finalità di implementazione della trasparenza della decisione legislativa, in modo da far risultare, in relazione a quanto appreso in sede di audizione formale, coerente o meno una determinata soluzione normativa. In tal modo, si intende rendere più evidente anche l'eventuale collegamento tra una disposizione inserita nel testo e quanto sollecitato dai rappresentanti di interessi, cosicché risulti maggiormente chiaro in che misura i fenomeni lobbistici abbiano fornito significativi apporti alla qualità del progetto e quanto invece abbiano teso a provocare effetti di "cattura" del decisore pubblico tra gli interessi di parte¹⁷⁵⁷. Sotto quest'ultimo aspetto, tra l'altro, riveste un'importanza particolare il carattere pubblico delle audizioni, visto che – nei casi in cui non viene deliberata la procedura a porte chiuse¹⁷⁵⁸ – ciò le distingue manifestamente dalle consultazioni dei gruppi di interessi le quali, in sede di procedure governative, si svolgono senza pubblicità e senza rendicontazione presso le strutture ministeriali¹⁷⁵⁹.

In terzo luogo, le «*Anhörungen*» presentano una finalità di natura propriamente politica. Poiché le informazioni necessarie per deliberare sono spesso già in possesso della Camera, lo svolgimento di audizioni viene utilizzato per conferire una più ampia visibilità mediatica al progetto in discussione, in modo da ricercare la formazione di un sostegno socialmente rilevante a favore del disegno di legge o ad esso contrario¹⁷⁶⁰. A tal proposito, la prassi parlamentare non è affatto sfornita di casi in cui intere audizioni pubbliche sono state depauperate della propria finalità informativa, per essere utilizzate come strumenti di autentiche "*politics*"¹⁷⁶¹. Entro tale logica, allora, si comprende la disciplina contenuta nel § 70 (2) *GO-BT* a tutela delle minoranze: per le proposte assegnate, infatti, la Commissione di merito ha l'obbligo di intraprendere pubbliche audizioni qualora lo richieda un quarto dei suoi membri. In tale evenienza, devono essere convocati ed ascoltati i soggetti nominati dai membri della minoranza richiedente¹⁷⁶². Inoltre, qualora non si sia raggiunto il *quorum* prescritto, e la Commissione non abbia effettuato audizioni o le abbia limitate a singoli aspetti del progetto riguardanti solo la sua competenza, la Commissione eventualmente interpellata per un parere può decidere, previo accordo con la Commissione di merito, di procedere essa stessa allo svolgimento di audizioni formali¹⁷⁶³. In quest'ultimo caso, però,

¹⁷⁵⁶ Cfr. U. LIEBERT, *Parliamentary Lobby Regimes*, cit., p. 412.

¹⁷⁵⁷ Cfr. U. LIEBERT, *ult. op. cit.*, p. 412 ss.; K. VON BEYME, *Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag*, in *Government and Opposition*, 33 (n. 01), 1998, pp. 38-55.

¹⁷⁵⁸ V. *infra*, § 2.1.

¹⁷⁵⁹ Cfr. P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, cit., p. 14.

¹⁷⁶⁰ D. SACK – S. FUCHS, *Wirtschaftskammern und Parlamente*, in T. VON WINTER – J. VON BLUMENTHAL (a cura di), *Interessengruppen und Parlamente*, Springer, Wiesbaden, 2014, p. 162.

¹⁷⁶¹ Cfr. H. WINKELMANN, *ULT. OP. cit.*, pp. 786-787.

¹⁷⁶² § 70 c. 2° *GO-BT*.

¹⁷⁶³ § 70 c. 3° *GO-BT*.

devono essere comunicati alla Commissione competente per il merito il luogo e la data delle udienze, così come il novero delle persone da ascoltare. Durante l'audizione, infine, i membri della Commissione di merito hanno diritto di partecipare e addirittura di porre direttamente domande¹⁷⁶⁴.

Come evidente, la *ratio* della disciplina posta a tutela delle minoranze si rinviene nella necessità di garantire che l'istituto delle audizioni formali venga adoperato al fine di far chiarezza in merito agli aspetti su cui legiferare, contribuendo così ad un oggettivo miglioramento della qualità della normazione. Proprio per questo motivo, la giurisprudenza ormai consolidata della Commissione per l'interpretazione del Regolamento del *Bundestag*¹⁷⁶⁵ (*Ausschuss für Geschäftsordnung*) ha precisato come il diritto delle minoranze di richiedere lo svolgimento di audizioni, data la sua importanza, non possa essere svuotato "di fatto", ad esempio mediante continui rinvii delle udienze ovvero omettendo di convocare i soggetti designati dalle minoranze stesse. Inoltre, qualora muti sostanzialmente l'oggetto del testo deliberato dalla Commissione di merito, così che ne risulti uno aggiunto o diverso, il diritto delle minoranze si deve ritenere ripristinato, per garantire la possibilità di audire pareri esterni e tecnici anche sui nuovi profili venuti in rilievo. Qualora però ciò non venga permesso – precisano ancora i pareri della Commissione per il Regolamento – è possibile per i singoli membri del *Bundestag* sollevare la questione procedurale in seno alla seduta plenaria della Camera¹⁷⁶⁶, denunciando così una sostanziale violazione del Regolamento interno e del diritto delle minoranze ivi tutelato.

La medesima giurisprudenza, tuttavia, se da un lato chiarisce che l'istituto delle audizioni non è una esclusiva prerogativa della maggioranza, dall'altro lato pone una particolare attenzione affinché lo svolgimento delle audizioni stesse non venga adoperato per finalità ostruzionistiche¹⁷⁶⁷. E proprio in quest'ottica si giustifica la norma posta dal § 70 (2) *GO-BT* secondo cui, al fine di evitare ritardi e lungaggini del procedimento legislativo, «qualora la Commissione stabilisca un limite al numero delle persone da ascoltare, rispetto a tale numero complessivo la minoranza può nominare solo la quota corrispondente alla propria consistenza numerica nella Commissione». In altri termini, il punto di equilibrio tra il diritto della maggioranza a procedere e il diritto delle minoranze a richiedere il parere di esperti viene posto dal Regolamento interno nel bilanciamento tra, da un lato, il potere della Commissione (*i.e.* della maggioranza) di dirigere le audizioni e fissare il limite massimo di soggetti da audire e, dall'altro, la possibilità per la minoranza di nominare, entro questo limite massimo, un numero di soggetti proporzionato alla consistenza di essa in Commissione.

¹⁷⁶⁴ § 70 c. 3° *GO-BT*.

¹⁷⁶⁵ *Auslegungsentscheidung* 10/17 Cfr. 07.11.1985 zu §70 *GO-BT*; *Auslegungsentscheidung* 12/9 Cfr. 08.10.1992 zu § 70 *GO-BT*; *Auslegungsentscheidung* 12/11 Cfr. 15.06.1994 zu § 70 *GO-BT*.

¹⁷⁶⁶ *Auslegungsentscheidung* 10/17 Cfr. 20.06.1985 zu § 70 *GO-BT*.

¹⁷⁶⁷ A tal proposito, Cfr. ancora P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, cit., p. 12.

3.1. Audizioni «a porte chiuse» e segretezza dei lavori in Commissione.

L'ultimo periodo del § 70 GO-BT recita letteralmente: «I commi da 1 a 6 si applicano anche alle audizioni a porte chiuse». In questo modo, la disposizione riconosce apertamente anche la possibilità di audizioni segrete, ricollegandosi alla regola generale stabilita dal primo comma del § 69 GO-BT: «Le discussioni delle Commissioni, per principio, non sono pubbliche». Chiaramente, il tema della pubblicità dei lavori parlamentari influenza in maniera notevole l'andamento dell'istruttoria legislativa¹⁷⁶⁸, soprattutto perché il principio di pubblicità permette di maturare fiducia e consenso nei provvedimenti legislativi in discussione. Impedire l'accesso del pubblico ad un'audizione, invece, rischia di neutralizzare totalmente quella funzione di trasparenza che, come detto sopra, rientra tra le naturali caratteristiche delle «Anhörungen».

Per «audizioni a porte chiuse» si intendono quegli «incontri» organizzati tra le Commissioni ed altri soggetti estranei all'attività parlamentare, senza possibilità di accesso al pubblico¹⁷⁶⁹. Tali incontri consentono ai soggetti auditi di esprimere il proprio pensiero e la propria posizione sui provvedimenti legislativi in esame, con immediatezza ed informalità assai maggiori dei pareri scritti od oralmente resi in sede di audizioni pubbliche. La caratteristica di tali audizioni è che, essendo per lo appunto «informali», non presentano alcuna delle consuete forme di pubblicità tipiche dei lavori parlamentari. Non viene redatto alcun resoconto della riunione, né nell'atto della convocazione della seduta si ha l'indicazione dell'oggetto dell'incontro il quale, invece, viene reso noto ai commissari mediante apposita lettera della presidenza della Commissione. La mancanza di qualsivoglia tipo di pubblicità è in tali casi giustificata, come in tutti i sistemi parlamentari che ammettono audizioni informali¹⁷⁷⁰, dal carattere «non impegnativo» dell'incontro, il quale mira soltanto a fornire ai commissari utili elementi di conoscenza relativi al settore su cui legiferare.

Per tutti questi motivi, il tema della pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede di istruttoria legislativa è stato ed è ancora oggi particolarmente studiato dalla dottrina tedesca. L'orientamento maggioritario¹⁷⁷¹ continua ad esprimersi contro il normale regime di segretezza sancito dal Regolamento del *Bundestag*, posto che la prevalenza (numerica) delle sedute di Commissione su quelle del *Plenum* farebbe indirettamente prevalere il riserbo tipico della Commissione, privo però di alcuna garanzia costituzionale, sull'esigenza di pubblicità che invece la *Grundgesetz* apertamente proclama per le discussioni del

¹⁷⁶⁸ Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., pp. 778-780.

¹⁷⁶⁹ Cfr. H. WINKELMANN, *ULT OP.* cit., p. 778.

¹⁷⁷⁰ Cfr. G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, pp. 161-172.

¹⁷⁷¹ H. OBERREUTER, *Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 6, 1975, p. 77 ss.; H.P. SCHNEIDER – W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, Berlin - New York, 1989, pp. 1159-1160.

*Bundestag*¹⁷⁷². Questa preoccupazione, poi, è variamente declinata in una serie di motivazioni volte a contrariare il ricorso ad audizioni informali: secondo alcuni, esse potrebbero essere utilizzate per ritardare l'esame di progetti di legge che invece già si potrebbero rapidamente approvare oppure potrebbero degenerare in un ostacolo all'obiettività di giudizio del *Gesetzgeber*, il quale potrebbe subire, in qualche modo, le pressioni dei rappresentanti di interessi.

Ovviamente, è indiscutibile che assicurare la pubblicità delle audizioni – e in generale dell'istruttoria legislativa – aiuterebbe a far divenire visibile un tratto fondamentale del quotidiano lavoro politico della democrazia, ovverosia il compromesso¹⁷⁷³. E certamente la trasparenza «bene potrebbe togliere al compromesso quel sapore di guasto che del tutto a torto gli pesa addosso»¹⁷⁷⁴. Tuttavia, a ben vedere, una esasperazione del principio di pubblicità durante l'istruttoria legislativa rischierebbe di rivelarsi – in ultima istanza – addirittura controproducente. Come sostenuto da altra parte della dottrina tedesca¹⁷⁷⁵, vi sono almeno due considerazioni da tener presenti al riguardo. *In primis*, il Regolamento del *Bundestag* assicura anche nel caso di audizioni segrete la tutela delle minoranze, stante la medesimezza tra la disciplina applicata alle audizioni pubbliche e quella delle riunioni informali¹⁷⁷⁶. *In secundis*, adottare il principio della piena e perenne pubblicità dei lavori istruttori potrebbe comportare il rischio di uno spostamento della discussione più propriamente politica in altre sedi, prima tra tutte quella dell'Ufficio di presidenza della Commissione la quale, essendo deputata mediante una procedura informale all'organizzazione e programmazione dei lavori, non presenta alcuna forma di pubblicità, neppure attraverso la pubblicazione di un resoconto sommario. È infatti nel corso dei lavori della Commissione che si costruisce, attraverso una discussione puntuale e ristretta, quella mediazione politica tra i diversi gruppi che conduce al compromesso volto a costituire il nucleo della decisione legislativa¹⁷⁷⁷.

¹⁷⁷² Art. 42 c. 1° GG: «I dibattiti del *Bundestag* sono pubblici.». Sul punto Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (Profili storico-comparatistici e aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, anno XXII (n. 3), Luglio - Settembre 1980, pp. 238-240.

¹⁷⁷³ Cfr. H. MEYN, *Zur Transparenz der politischen Ordnung der Bundesrepublik*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1968, B 40, p. 22; M. HERETH, *Die Oeffentlichkeitsfunktion des Parlaments*, in *Pol. Vierteljahresschrift*, XI ed., 1970, p. 29 ss.

¹⁷⁷⁴ P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 240.

¹⁷⁷⁵ F. SCHNEIDER, *Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6, 1968, pp. 3-15.

¹⁷⁷⁶ V. § 70 c. 7° GO-BT.

¹⁷⁷⁷ Cfr. F. SCHNEIDER, *Diskussion und Evidenz im parlamentarische Regierungssystem*, cit., p. 15. In particolare, l'Autore pone l'accento sul fatto che tutte le discussioni parlamentari possono, secondo la sua opinione, ricondursi a tre grandi categorie: a) discussioni interne, cioè quelle tradizionali in seno al *Bundestag*; b) discussioni segrete, cioè quelle prive di pubblicità ma sempre all'interno del *Bundestag*; c) discussioni esterne, ovverosia quelle condotte da membri del *Bundestag* al di fuori delle istituzioni parlamentari, in senso fisico-materiale, cioè al di fuori delle aule. Di queste, le ultime

In ogni caso, poste tali osservazioni e stante la disciplina contenuta nel Regolamento del *Bundestag*, la dottrina è generalmente concorde nel ritenere che, ad oggi, non vi siano strumenti per calcolare precisamente gli effetti delle audizioni sulla redazione del testo normativo o sugli emendamenti presentati in una successiva fase dell'*iter legis*¹⁷⁷⁸. Certamente, la mancata conoscenza di quanto detto in un'audizione a porte chiuse e la assenza di resoconti delle relative sedute contribuiscono ad una marginalizzazione dell'istituto¹⁷⁷⁹, oltre che alla difficoltà di comprendere, volta per volta, in che misura le audizioni abbiano inciso sul progetto di legge. L'assenza dell'obbligo di recepimento dei pareri esterni nel testo legislativo, e con essa la non obbligatorietà di audizioni, portano a concludere che l'istituto in parola può, a certe condizioni, contribuire al miglioramento della qualità della legge, ma non necessariamente.

4. Gli organi parlamentari per il controllo normativo.

Come sottolineato in precedenza, per i progetti normativi di iniziativa parlamentare non è previsto alcun obbligo di effettuare valutazioni di impatto. Di conseguenza, il *Bundestag* non si è dotato di un'unità organizzativa deputata ad effettuare formalmente valutazioni della legislazione di iniziativa parlamentare.

Allo stesso tempo, però, il *Bundestag* non si è affatto mostrato insensibile al tema del miglioramento della qualità della normazione. A tal fine, infatti, la Camera si muove in due direzioni.

Da un lato, essa avanza esigenti pretese nei confronti del *Bundesregierung*, facendo utilizzo dei poteri che già le spettano in virtù del regime parlamentare. In particolare, nella pratica vengono adoperati gli strumenti di sindacato ispettivo e dei diritti di informazione al fine di «ottenere sulle valutazioni di impatto informazioni ulteriori rispetto a quelle che vengono fornite, in maniera spesso troppo succinta, nella motivazione del provvedimento»¹⁷⁸⁰. Ancora una volta, si rivestono di importanza le audizioni formali, le quali si prestano come strumento utile ad ottenere informazioni dall'Esecutivo, attraverso la convocazione ed interrogazione dei Ministri o, come di regola avviene nella prassi, di segretari generali o altri dirigenti del Ministero interessato. Già costituzionalmente – e come espressione della funzione di controllo – le Commissioni hanno l'opportunità di convocare membri del Governo federale in una riunione¹⁷⁸¹. Il Regolamento parlamentare rafforza tale

due non sono affatto, secondo l'Autore, di minore importanza ed efficienza rispetto alle prime.

¹⁷⁷⁸ Cfr. P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, cit., pp. 14-15.

¹⁷⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁸⁰ Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 17.

¹⁷⁸¹ Per il *Bundestag*, Cfr. art. 43 GG: «Il *Bundestag* e le sue Commissioni possono richiedere la presenza di ciascun membro del Governo federale». Per il *Bundesrat*, Cfr.

possibilità prevedendo che – come nel caso di interrogazioni avanzate da gruppi politici e parlamentari in Assemblea – anche alle Commissioni si applichi il «principio di informazione esterna»¹⁷⁸², mediante risposte a domande ovvero relazioni scritte e verbali¹⁷⁸³.

Dall'altro lato, il *Bundestag* ha istituito, in maniera innovativa rispetto al passato, un organo speciale con il compito di svolgere analisi di impatto che interessano trasversalmente diverse materie. A partire dalla XV legislatura, il *Bundestag* ad inizio mandato forma un «Comitato parlamentare consultivo per lo sviluppo sostenibile» (*Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung*) deputato a prendere in esame questioni connesse al tema della sostenibilità. Diversamente da quanto avviene per le Commissioni parlamentari, il Comitato è autonomo nella scelta delle questioni da prendere in esame. Il suo tratto fondamentale è dato dalla facoltà di trasmettere un proprio parere su progetti di legge all'esame delle Commissioni competenti per materia. Esso ha inoltre funzioni di controllo del procedimento legislativo allo scopo di assicurare che il Governo federale abbia assolto pienamente e in maniera formalmente corretta gli adempimenti previsti per l'esame di sostenibilità.

Ad ogni modo, quel che più interessa ai fini del presente discorso è la scelta compiuta dal sistema tedesco di conferire ad un Comitato parlamentare funzioni e prerogative modeste – e comunque limitate ai provvedimenti afferenti in qualche modo al tema della sostenibilità – mentre, al di fuori delle Camere, viene istituito nel 2006 con legge federale un organismo indipendente – il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione» – deputato allo svolgimento di funzioni fondamentali nell'ambito della valutazione legislativa, «esternalizzando» così il controllo su specifici livelli di impatto del testo normativo da esaminare. Proprio questa collocazione esterna è infatti considerata discutibile da più parti, se è vero che la forma di governo parlamentare dovrebbe assegnare al Parlamento esattamente quelle funzioni di controllo che hanno per oggetto l'impatto della propria legislazione sull'amministrazione e sui cittadini.

5. Il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione».

La legge federale del 14 agosto 2006¹⁷⁸⁴ ha istituito il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione» (*Nationaler Normenkontrollrat* - NKR) con il compito di

art. 53 GG: «I membri del Governo federale hanno il diritto e, se richiesti, il dovere di partecipare ai dibattiti del *Bundesrat* e delle sue Commissioni».

¹⁷⁸² V. § 68 GO-BT: «Il diritto della Commissione di richiedere la presenza di un membro del Governo federale vale anche quando questo deve essere ascoltato in una seduta pubblica. Sulla relativa mozione si decide in seduta segreta.».

¹⁷⁸³ Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 785.

¹⁷⁸⁴ Legge del 14 agosto 2006 «*Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*» (NKRK), pubblicata in *BGBI.*, parte I, p. 1866, successivamente modificata dall'art. 1 della legge del 16 marzo 2011 «*Gesetz zur Änderung des Gesetzes*

valutare le proposte di legge di iniziativa governativa in relazione agli oneri amministrativi, ai costi di adeguamento e ad altri aspetti come gli obiettivi e la necessità delle norme proposte¹⁷⁸⁵. Il nuovo organismo è composto da dieci membri nominati per un periodo di cinque anni dal Presidente della Repubblica, su proposta del Cancelliere, tra coloro che vantano una consolidata «esperienza nelle questioni legislative, acquisita in istituzioni pubbliche o private» e che dispongono di solide «conoscenze in materia economica»¹⁷⁸⁶.

In base alla disciplina vigente, dunque, i Ministeri sono tenuti a trasmettere al *NKR* la proposta di analisi di impatto prima della presentazione del testo normativo al Consiglio dei ministri¹⁷⁸⁷. La funzione fondamentale del *NKR* è quella di informare il decisore politico, senza influenzare le sue determinazioni, facendo emergere dati oggettivi di costo che devono essere annessi a ciascuna iniziativa normativa. Evidentemente, l'intento è quello di consentire al Parlamento di assumere le proprie determinazioni in modo documentato, «scegliendo i casi nei quali il sacrificio in termini di costo sia giustificato dal valore politico dell'iniziativa»¹⁷⁸⁸.

zur *Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*», pubblicata in *BGBI.*, parte I, p. 420.

¹⁷⁸⁵ Come si è detto nella nota precedente, il Parlamento è intervenuto nel 2011 approvando una legge che ha ampliato lo spettro di attività del *NKR*, aggiungendo allo studio dei costi burocratici delle norme anche la «rappresentazione dei costi di adempimento delle nuove normative per i cittadini, l'economia e la pubblica amministrazione»; così che – a partire dall'inizio della seconda consiliatura del *NKR* nel settembre 2011 – il Consiglio è chiamato ad occuparsi dei costi complessivi apportati dalla nuova normativa, non limitandosi quindi al solo aggravio amministrativo causato alla platea dei destinatari, ma aggiungendo una compiuta disamina delle spese direttamente connesse alle innovazioni legislative proposte. Il passaggio dal primo compito del *NKR* (quantificazione degli oneri burocratici) al secondo (valutazione globale dei costi) è stato anticipato dalle diffuse critiche di chi ha invitato a non limitare l'approccio ai soli oneri amministrativi, dal momento che una visione così parziale rischia di ignorare il necessario bilanciamento tra tagli e benefici dal punto di vista qualitativo, ingabbiando l'attività della Pubblica amministrazione in una mera valutazione di semplicità. Cfr., in tal senso, J. B. WIENER, *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, vol. 59, Oxford, 2006, p. 500.

¹⁷⁸⁶ L'indipendenza dei membri è perseguita tramite la loro irrevocabilità nel corso del mandato e con una previsione molto ampia di incompatibilità dell'incarico con lo svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato legate alla pubblica amministrazione (ad eccezione dell'insegnamento universitario), nonché con tutte le cariche elettive in organi legiferanti nazionali o locali.

¹⁷⁸⁷ V. § 45 *GGO*.

¹⁷⁸⁸ Senato della Repubblica italiana, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, a cura di C. PAGOTTO – L. DI GIAMBATTISTA, Dossier n. 12 (XVII Legislatura), 2016, p. 7. Inoltre, da luglio 2015, il *NKR* applica alle proposte legislative pervenute il principio

Completata la propria valutazione, il *NKR* rende un parere finale, che viene allegato al testo presentato al Parlamento, senza alcun potere di veto: il Consiglio dei Ministri e le Camere possono tranquillamente scegliere di ignorare un parere negativo del *NKR* e proseguire nel procedimento normativo, assumendosene ovviamente la responsabilità politica e mediatica.

Tuttavia, durante il procedimento legislativo ordinario si instaura un rapporto diretto tra il Parlamento e il *NKR*, visto che il parere finale viene allegato al disegno di legge da esaminare e quindi messo a disposizione dei parlamentari senza alcuna mediazione. Tra l'altro, tale collegamento è rafforzato dalla possibilità delle Commissioni – non di rado utilizzata nella prassi parlamentare – di convocare in audizione membri del *NKR* per ottenere chiarimenti e specificazioni in merito a taluni aspetti di costo del provvedimento normativo¹⁷⁸⁹. Ciò non toglie ovviamente che, dal punto di vista strettamente giuridico, quello del *NKR* resti un parere obbligatorio ma non vincolante.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, è addirittura possibile riscontrare una qualche somiglianza con il Comitato per la legislazione presente nel sistema italiano all'interno della Camera dei deputati¹⁷⁹⁰. Sia il *NKR* che il Comitato per la legislazione, infatti, svolgono funzioni preziose per l'implementazione della qualità della normazione, senza però alcun diritto di veto. La mancata conformazione ad un loro parere può al limite esaltare la responsabilità politica del decisore pubblico dinanzi al corpo elettorale, ma certamente non può impedire la prosecuzione del procedimento legislativo. Tra l'altro, entrambi gli organismi emanano il loro parere sul testo base, ovverosia in un momento del procedimento che precede il lavoro delle Commissioni parlamentari, allorquando le istanze politiche si ingeriscono nel tessuto tecnico, stravolgendo di regola il testo iniziale e dandone vita ad uno sostanzialmente diverso, sul quale però gli organismi in questione non hanno alcuna possibilità di esprimersi.

Nonostante queste comunanze, tuttavia, si possono osservare alcune differenze strutturali tra il *NKR* e il Comitato per la legislazione le quali, in fondo, denotano due sistemi profondamente diversi. Innanzitutto, il *NKR* esamina il disegno di legge non nella sua

del «*one in, one out*»: il concetto, di origine inglese, si sostanzia nella necessità di compensare l'introduzione di nuove regole che comportano oneri per gli operatori economici con altre misure di segno opposto, ossia che in altri ambiti si provveda a ridurre il carico di costi, al fine di mantenere immutata la competitività del sistema economico generale e la capacità di attrazione di investimenti del sistema Paese. L'eventuale violazione del principio in parola, quindi, viene addebitata totalmente al decisore pubblico, limitandosi il *NKR* alla sola verifica del rispetto o meno della regola di compensazione.

¹⁷⁸⁹ Cfr. Senato della Repubblica italiana, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, cit., pp. 9-10.

¹⁷⁹⁰ La disciplina del Comitato per la legislazione è contenuta nell'art. 16-bis del Regolamento della Camera dei deputati. Sulle competenze e caratteristiche strutturali del Comitato, Cfr. E. BERARDUCCI – R. ALESSE, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento VIII, Roma, 2000.

qualità testuale ma solo nel suo impatto amministrativo, burocratico e finanziario su cittadini e imprese, secondo le norme tecniche riconosciute a livello internazionale. Di contro, il Comitato per la legislazione esprime pareri «sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»¹⁷⁹¹.

In secondo luogo, il progetto di legge deve essere sempre trasmesso al NKR prima della presentazione al Consiglio dei Ministri, in base a quanto disposto dalla legislazione federale e dal Regolamento comune dei Ministeri. Di conseguenza, il coinvolgimento dell'organismo indipendente è condizione per la prosecuzione del procedimento legislativo. Diversamente, il Comitato per la legislazione viene interpellato per un parere – fatti salvi gli isolati casi previsti come obbligatori dal Regolamento della Camera¹⁷⁹² – solo quando le Commissioni lo ritengano necessario, o comunque «qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti»¹⁷⁹³.

Infine, l'organismo tedesco è composto da esperti e tecnici della legislazione, a differenza di quello italiano di cui invece fanno parte «dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni»¹⁷⁹⁴. Il NKR, insomma, si pone come una struttura tecnico-amministrativa afferente al potere Esecutivo, non a quello Legislativo. La stessa sede fisica del Consiglio tedesco presso la Cancelleria federale, ed il fatto che esso tenga le sue sedute in un'aula attigua a quella del Gabinetto federale, rivela il collegamento con il *Bundesregierung*, evidenziando così «l'intenzione di porre i processi di *better regulation* come filtro di tutte le proposte governative»¹⁷⁹⁵.

Si tratta, come evidente, di due modelli profondamente diversi, i quali riflettono, a loro volta, due diverse concezioni del modo di approcciare i problemi inerenti alla qualità della legislazione. La stessa dottrina, d'altronde, non è affatto unanime sul punto. Da un certo angolo prospettico, vi è chi evidenzia l'incoerenza dell'istituzione di un organismo esterno di controllo normativo con la forma di governo parlamentare la quale, invece, dovrebbe rendere il Parlamento completamente responsabile degli effetti delle sue leggi, ivi compreso il controllo sulle conseguenze negative prodotte da una cattiva qualità della normazione¹⁷⁹⁶. Di diverso avviso sono invece coloro che condannano il modello italiano, a causa della sostanziale identificazione tra “controllore” e “controllato” che si finisce per determinare¹⁷⁹⁷. In particolare, l'esaltazione della “esternalizzazione” di stampo tedesco

¹⁷⁹¹ Art. 16-bis c. 4° RC.

¹⁷⁹² Art. 16-bis c. 6°-bis RC.

¹⁷⁹³ Art. 16-bis c. 4° RC.

¹⁷⁹⁴ Art. 16-bis c. 1° RC.

¹⁷⁹⁵ Senato della Repubblica italiana - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, cit., p. 8.

¹⁷⁹⁶ J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 129.

¹⁷⁹⁷ M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Editori Laterza, Bari, III ed., 2010, pp. 71-72.

nasce dalla diffidenza nutrita nei confronti di un ordinamento che «s'affida in prevalenza alle capacità autocorrettive delle forze politiche, piuttosto che accentuare i poteri arbitrari di un organo terzo rispetto alle parti in campo»¹⁷⁹⁸.

Non a caso, negli ultimi anni sono state avanzate diverse proposte di riforma, sia per il modello tedesco che per quello italiano¹⁷⁹⁹. Tra queste, l'istituzione di un organismo indipendente viene giustificato soprattutto con l'intento di rendere migliore il raccordo con l'analogo *Impact Assessment Board (IAB)* progettato dallo «*Strategic Review of the Better Regulation Action Plan*» della Commissione europea, in modo da rendere più efficiente, anche alla luce dell'ordinamento europeo, il controllo sui testi normativi. Infatti, una più stretta integrazione sovranazionale tra gli organismi deputati alla verifica della qualità normativa potrebbe, secondo qualcuno¹⁸⁰⁰, contribuire in modo significativo ad un oggettivo miglioramento della legislazione.

6. Il contributo delle lobbies.

Nelle democrazie contemporanee, ivi compresa quella tedesca, è sempre più arduo ipotizzare la discussione e l'esame di un disegno di legge senza il coinvolgimento delle *lobbies*. Innanzitutto, esse «aggregano» i molteplici interessi individuali, portando agli occhi del legislatore esperienze ed istanze di parti sociali, ovverosia di parti della collettività consociata. Soprattutto alcune tipologie di leggi, come ad esempio quelle di indirizzo economico-sociale, ben difficilmente potrebbero conseguire gli obiettivi prefissati – anzi, spesso rischierebbero di restare lettera morta – senza un «apporto costruttivo», nella fase di loro formazione, dei gruppi sociali destinatari della normativa, quali ad esempio associazioni sindacali o grandi categorie imprenditoriali. In un'epoca caratterizzata dalla crescente tecnicità e complessità delle fattispecie da disciplinare, tra l'altro, il ricorso a pareri di portatori di interessi ed esperti (i cui confini sono sempre più labili) appare addirittura necessario. In questo senso, le *lobbies* possono svolgere una funzione informativa la quale – in ultima istanza – permette di arricchire il patrimonio conoscitivo del decisore pubblico e di adottare una soluzione legislativa maggiormente consapevole, contribuendo così ad un effettivo innalzamento della qualità della normazione risultante¹⁸⁰¹.

Al contempo, però, le *lobbies* sono per definizione portatrici di interessi «settoriali» e dunque potenzialmente in grado di configgere con il fine generale. Viene spontaneo domandarsi se, ed in quale misura, certe pratiche negoziali – quand'anche non siano di fatto causative di vere e proprie illegittimità del prodotto legislativo – possano comunque incidere negativamente sulla confezione e formulazione tecnica dei testi legislativi, magari

¹⁷⁹⁸ M. AINIS, *op. ult. cit.*, p. 72.

¹⁷⁹⁹ Cfr. J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 129.

¹⁸⁰⁰ T. VON DANWITZ, *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*, in *Juristenzeitung*, 2006, p. 1 ss.

¹⁸⁰¹ Cfr. R. EISING – F. SPOHR, *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees* (paper prepared for ECPR general conference), Glasgow, 2014, reperibile in www.tendfonline.com, p. 2.

rendendoli scarsamente intelligibili per la scoordinata introduzione in essi di disposizioni originate da “pressioni varie”, facendo magari da veicoli per l’inserimento di quelle che la dottrina definisce «norme intrusive»¹⁸⁰².

Dinanzi a questa “doppia anima” dei gruppi di interesse, l’ordinamento giuridico tedesco ha visto – in aggiunta alla legge sullo *status* giuridico dei deputati emanata per la prima volta il 18 febbraio 1977 («*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*») – l’ingresso nella disciplina interna del *Bundestag* di un Codice di Condotta dei suoi membri, i quali sono obbligati a comunicare in anticipo al Presidente della Camera loro eventuali coinvolgimenti in attività extra-parlamentari – come ad esempio la appartenenza ad una banca, ad una fondazione o ad una società privata – che potrebbero avere rilevanza per i lavori legislativi, in modo da evidenziare un eventuale «collegamento di interessi» (*Interessenverknüpfung*)¹⁸⁰³.

Al Codice di Condotta dei membri del *Bundestag* si accompagna l’istituzione, prevista dall’Allegato 2 al Regolamento interno della Camera, di un Registro delle associazioni e dei loro rappresentanti – gestito dal Presidente del *Bundestag* e pubblicato annualmente – nel quale sono inseriti tutti i soggetti che, in forma associativa, svolgono attività di rappresentanza di interessi di fronte al *Bundestag* o al *Bundesregierung*¹⁸⁰⁴. Ciò che non è stato possibile, dunque, adottare nella forma della *hard law*, di strumento normativo valido *erga omnes* e dotato di un meccanismo legislativo sanzionatorio, ha trovato accoglimento direttamente nel diritto parlamentare con la forma della *soft law*, con i caratteri tipici della autodisciplina, basata sulla volontaria accettazione di norme e sanzioni¹⁸⁰⁵.

L’istituzione di tale Registro, tuttavia, è avvenuta con l’intento di implementare la trasparenza delle attività di tali soggetti nelle sedi decisionali, ma non si è connotata per

¹⁸⁰² Cfr. E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rass. parl.*, anno 38° (n. 4), 1996, pp. 939-963.

¹⁸⁰³ § 6 ANLAGE 1 GO-BT, «*Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*», emanato il 2 luglio 1990, da ultimo modificato il 18 giugno 2013. In merito a tale Codice di Condotta e alla legge relativa allo *status* giuridico dei membri del *Bundestag*, si è espresso anche il Tribunale costituzionale federale, il quale ha confermato la legittimità costituzionale delle relative norme (*BVerfGE* 118, pp. 277-401). Infatti, rigettando le deduzioni dei ricorrenti – i quali ritenevano che le disposizioni in questione non fossero conformi, in particolare, alle garanzie dello *status* di deputato sancite nell’art. 38 c. 1° (divieto di mandato imperativo) e nell’art. 48 c. 2° della *Grundgesetz* – i giudici costituzionali hanno chiarito come il mandato parlamentare debba essere posto al centro dell’attività di ciascun deputato, il quale è pertanto obbligato ad evitare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere a seguito di attività remunerate svolte al di fuori del mandato, così esortando i membri del *Bundestag* a rivelare l’esistenza di pericoli in grado di compromettere l’indipendenza dell’esercizio della funzione parlamentare.

¹⁸⁰⁴ ANLAGE 2 GO-BT, «*Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*».

¹⁸⁰⁵ Sul punto Cfr. M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., pp. 1169-1172.

l'attribuzione di giuridica vincolatività¹⁸⁰⁶. Infatti, la derogabilità del Regolamento – e dei suoi Allegati – fa sì che l'inserimento nella lista non costituisca fondamento della pretesa di audizione o del rilascio di una tessera di riconoscimento, mentre – allo stesso tempo – le Commissioni permanenti possono invitare durante la fase istruttoria anche soggetti non iscritti nel Registro ma informati sui fatti oggetto del progetto di legge¹⁸⁰⁷. Le norme regolamentari, tra l'altro, facoltizzano le Commissioni anche a non redigere resoconti e verbali dei relativi incontri, permettendo lo svolgimento di audizioni informali prive del consueto regime di pubblicità dei lavori.

In tali occasioni, i portatori di interessi possono sollecitare i parlamentari con cui sono venuti in contatto al fine di presentare emendamenti al testo, il cui inserimento è potenzialmente in grado di “stravolgere” schemi normativi già tecnicamente ben congegnati nella progettazione iniziale – e sui quali, dato lo stadio avanzato del procedimento, non sono più previsti pareri e verifiche degli organismi di controllo della normazione – con conseguente scadimento del prodotto legislativo sul piano della sua realizzabilità e della sua qualità¹⁸⁰⁸. Ed infatti, è proprio nella fase di discussione e introduzione degli emendamenti che l'organicità dell'atto – sempre ammesso che in origine ne fosse dotato – corre i pericoli maggiori, a causa della formazione di maggioranze estemporanee su questa o quella proposta di modifica, magari presentata all'ultimo minuto. Per questo motivo, la legge del 2006 istitutiva del *National Normenkontrollrat* ha attribuito (art. 8) all'Ufficio federale di statistica (*Statistisches Bundesamt - Destatis*) il compito di fornire consulenza al Parlamento e al Governo per l'analisi di impatto dei rispettivi emendamenti prima che questi vengano approvati. Tuttavia, è altresì vero che «questa procedura di valutazione dell'impatto degli emendamenti trova il suo limite nei tempi stessi del lavoro parlamentare: difficilmente l'Ufficio di statistica può calcolare l'impatto di un emendamento dall'oggi al domani, né rispondere a quesiti in piena notte»¹⁸⁰⁹.

Se le procedure conoscitive nei lavori delle Commissioni e le conseguenti sedi parlamentari si pongono come chiare occasioni di intervento delle *lobbies* nel procedimento legislativo, nella prassi la sede governativa si è senz'altro affermata come luogo principale di consultazioni, negoziazioni e intese con i gruppi di interesse, assunti a «soggetti sostanziali» dei procedimenti preordinati ad iniziative legislative, ovverosia della cosiddetta fase «pre-legislativa»¹⁸¹⁰. Durante la preparazione della *GFA*, infatti, le consultazioni dei Ministeri con i gruppi di interesse svolgono un ruolo fondamentale: in base al Regolamento

¹⁸⁰⁶ V. K. RONIT – V. SCHNEIDER, *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 51, Issue 4, 1998, pp. 559–567, reperibile anche online in www.academic.oup.com.

¹⁸⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁰⁸ Cfr. E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., pp. 959-963.

¹⁸⁰⁹ Cfr. Senato della Repubblica italiana - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 18.

¹⁸¹⁰ Cfr. R. EISING – F. SPOHR, *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees*, cit., pp. 21-22.

comune dei Ministeri, il Ministero proponente deve avviare, prima della stesura della proposta di legge, una vasta serie di consultazioni con i soggetti interessati. Nella prassi, i singoli Ministeri hanno un'ampia libertà di azione in relazione a *feedback*, tempi, pubblicazione di commenti, selezione dei soggetti da consultare. Di norma, consultazioni informali hanno luogo con i *Länder*, i comuni e le associazioni nella fase iniziale del procedimento, prima della redazione di un disegno di legge. Dopo la stesura della proposta, le parti sono consultate una seconda volta in una maniera più istituzionalizzata con la forma di una sorta di negoziazione e di contrattazione, guidata da una ricerca del consenso.

La natura precoce del momento in cui vengono svolte tali consultazioni, la mancanza di pubblicità e resocontazione, e la generale informalità con cui tali incontri vengono gestiti nelle strutture ministeriali, costituiscono fonti di attrattiva notevole per le *lobbies*, di guisa che oggi la dottrina ammette esplicitamente che l'ingresso dei portatori di interesse nel procedimento legislativo ed il loro contributo alla stesura del testo normativo «cominci già nella fase dell'iniziativa legislativa»¹⁸¹¹, in uno stadio pre-parlamentare. È in questo momento del procedimento che l'attività lobbistica viene esercitata in maniera più forte. Di conseguenza, viene osservato come l'attività di influenza nelle Commissioni sia finalizzata spesso all'approvazione di emendamenti – attraverso cui inserire istanze non accolte a livello governativo – ovvero alla opposizione di specifiche parti del disegno di legge configgenti con gli interessi rappresentati, così giocando le *lobbies* un ruolo da «*veto players*»¹⁸¹².

Non meno importante, inoltre, si configura il contatto delle *lobbies* con le strutture parlamentari e governative dei singoli *Länder* e, di riflesso, con il *Bundesrat*. La mancanza nella Camera federale di una disciplina analoga a quella prevista dall'ordinamento interno del *Bundestag* e l'importanza che essa detiene per i rapporti con l'Unione europea, costituiscono un forte motivo per cui quotidianamente i gruppi di interesse cercano di rappresentare le loro istanze nelle sedi del *Bundesrat* e nei singoli livelli sub-nazionali, dando così vita a quello che la dottrina definisce un chiaro modello di «*lobbying multilivello*»¹⁸¹³.

Alla luce di tali osservazioni – e data la disciplina esistente – si comprende come nel sistema decisionale tedesco, in definitiva, non si ritenga un problema il coinvolgimento delle *lobbies* nel procedimento legislativo. Certo, non manca chi teme¹⁸¹⁴ che un eccessivo utilizzo di tali contatti rischi di far perdere al Parlamento la capacità di legiferare

¹⁸¹¹ K. RONIT – V. SCHNEIDER, *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, cit., pp. 559-567. Sul punto, V. anche R. CHARI – G. MURPHY, *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, in www.lobbyist.ru/eu, pp. 52-59.

¹⁸¹² R. EISING – F. SPOHR, *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees*, cit., pp. 21-22.

¹⁸¹³ I.M. YDERSBOND, *Multi-level lobbying in the EU: The case of the Renewables Directive and the German energy industry*, FNI Report, 10/2012, reperibile in www.fni.no/getfile.

¹⁸¹⁴ K. VON LEWINSKY, *Gesetzesverfasser und Gesetzgeber, Outsourcing und fertige Produkte im Normsetzungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2015, p. 70.

autonomamente su tematiche specifiche, per una sorta di "impigritimento" che porterebbe, nel lungo periodo, ad uno scostamento dalla volontà popolare. Tuttavia, una testimonianza significativa della generale accettazione del mondo delle *lobbies* è data dalle «*Parlamentarische Abende*»: tali «serate parlamentari», affermatesi in via consuetudinaria nel tempo e considerate costituzionalmente legittime, consistono in riunioni informali tra deputati, ministri e *stakeholders*, organizzate nel corso delle sessioni parlamentari per agevolare lo scambio diretto di informazioni fra politici e *lobbies* sui temi più svariati¹⁸¹⁵. È in tali momenti che si sostanzia una delle occasioni più proficue in cui, da un lato, i rappresentanti di interessi preparano i presupposti per il successivo intervento nel procedimento legislativo mentre, dall'altro, si rivela una generale e consolidata disponibilità dei decisori pubblici a tali contatti ed incontri.

Conclusioni

In Germania, la struttura e le peculiarità del procedimento legislativo ordinario sono intimamente connesse al concreto modo di atteggiarsi del principio federale, innalzato dal *Grundgesetz* del 1949 a pilastro fondamentale della forma di Stato. Esso si pone, in particolare, come un principio di struttura dello Stato che si snoda in una «*Doppelstaatlichkeit*» all'interno dell'ordinamento giuridico, in quanto sia il *Bund* che i *Länder* vengono considerati titolari di propri *Hoheitsrechte*¹⁸¹⁶. Il riconoscimento di questa doppia *Staatsqualität* fa sì che, come disposto espressamente dall'art. 50 *GG*, i *Länder* collaborino, attraverso il *Bundesrat*, all'attività legislativa e amministrativa dello Stato federale. È in tale prospettiva che si spiegano le specificità del bicameralismo tedesco, inteso come principio di organizzazione e funzionamento parlamentare servente al congiungimento delle istanze centrali con quelle statali¹⁸¹⁷.

Alla luce di tali considerazioni, si comprende l'esistenza di soggetti ed istituti del procedimento legislativo non analogamente riscontrabili in altri ordinamenti, quale *in primis* il *Vermittlungsausschuss*, un organo che - tanto in virtù della sua peculiare composizione quanto dei principi che informano il relativo procedimento - ha rappresentato, nei momenti di maggiore conflittualità tra *Bund* e *Länder*, la sede privilegiata per l'elaborazione del compromesso politico. L'importanza della Commissione in tal senso è infatti testimoniata dal numero piuttosto esiguo di leggi che, una volta esperita la procedura di mediazione, non hanno successivamente ricevuto un'approvazione definitiva dalle Camere.

¹⁸¹⁵ CFR. Ufficio Legislazione Straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati (a cura di), *La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA*, Appunti 2/2014, Dossier n. 58 del 2014.

¹⁸¹⁶ V. E. DI SALVATORE, *Il Bundesrat tedesco nella evoluzione dello Stato federale*, in ID., *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 34.

¹⁸¹⁷ V. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, V ed., 1997, p. 108.

Allo stesso tempo, però, sarebbe riduttivo relegare la Commissione di mediazione ad esclusivo momento di composizione tra interessi federali e statali, essendosi invece rivelata *de facto* la sede della risoluzione dei conflitti tra maggioranza di governo e opposizione, in particolar modo quando quest'ultima aveva il controllo del *Bundesrat*¹⁸¹⁸.

Sotto quest'ultimo aspetto, tra l'altro, il procedimento legislativo sembrerebbe *prima facie* ispirato a logiche prettamente assembleari, predisponenti un monopolio legislativo complessivamente a favore del Parlamento, o meglio della maggioranza parlamentare. Tuttavia, non si può negare che il Governo – pur avendo prerogative giuridiche deboli nel procedimento legislativo – detenga di fatto un potere di influenza considerevole. La sua linea politico-legislativa viene però portata avanti (e non potrebbe essere diversamente), quasi esclusivamente dalla propria maggioranza parlamentare. Come si è visto, l'analisi dell'insieme dei diritti e dei poteri della minoranza parlamentare nel procedimento legislativo – dal diritto di formare gruppi a quello di imporre l'esame dei propri disegni di legge; dal diritto di parola a quello di influenzare l'organizzazione dei lavori parlamentari – permette di affermare che l'opposizione non sia dotata di veri e propri poteri di direzione dei lavori della maggioranza e che il successo delle sue proposte è intimamente legato al grado di dialogo politico che essa riesce a stabilire con la maggioranza.

Data l'importanza di tali logiche, si è rivelata con forza l'esigenza di predisporre altresì meccanismi atti a frenare qualunque tipo di intervento politico volto a manipolare le maggioranze, attenuando così il fenomeno di frammentazione dei gruppi parlamentari durante la legislatura. Infatti, il Regolamento del *Bundestag* – non prevedendo per i suoi membri la possibilità, come nell'ordinamento italiano, di aderire ad un gruppo misto qualora dovessero abbandonare il proprio gruppo di appartenenza – dispone che, in relazione alle attività in Commissione, coloro che escono dalla propria *Fraktion* non possano votare ma partecipare solo in qualità di membri consultivi, così confermando quanto l'appartenenza ad un gruppo sia un requisito imprescindibile per svolgere il ruolo di parlamentare con pienezza di prerogative¹⁸¹⁹.

Sebbene la forza insita nella negazione del diritto di voto risulti attenuata dal fatto che le Commissioni si riuniscono solamente in sede referente, essendo la fase decisionale affidata all'Assemblea, quel che più interessa ai fini del presente discorso è la predisposizione di istituti e meccanismi concepiti in funzione di composizione dialettica di istanze contrapposte. Per questo motivo è lo stesso *Grundgesetz* a contenere una disciplina molto dettagliata dell'*iter legis* e delle fasi che lo precedono; elemento, questo, di differenziazione

¹⁸¹⁸ Il ruolo di primo piano svolto dal *Vermittlungsausschuss* nel corso delle legislature che presentavano maggioranze disomogenee tra *Bundestag* e *Bundesrat* ha però sollevato preoccupazioni in ordine al possibile esautoramento delle sedi istituzionali (e pubbliche) di confronto politico in favore del negoziato informale (e riservato) proprio della procedura di mediazione; timori che – come si è visto – sembrano trovare risposta nell'opera di chiarificazione e circoscrizione dei compiti della Commissione realizzata dalla recente giurisprudenza costituzionale del *Bundesverfassungsgericht*.

¹⁸¹⁹ Cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1163.

importante, se si considera come le scarse disposizioni dell'art. 72 della Costituzione italiana riservino uno spazio rilevante all'autonomia regolamentare delle Camere.

La stessa puntuale regolamentazione dei pareri sui progetti di legge del Governo federale e del *Bundesrat*, contenuta nell'articolo 77 GG, dimostra – ancora una volta – la centralità che l'armonizzazione degli interessi di *Bund* e *Länder* assume nell'ordinamento. Il riconoscimento di uno spazio per la valutazione preliminare (*erster Durchgang*) dei disegni di legge del Governo da parte della seconda Camera sembra rispondere alla più ampia volontà di arrestare l'eventuale conflitto fra i due diversi livelli territoriali alla fase antecedente al procedimento legislativo e attenuare l'ipotesi di ricorso al veto.

La dilatazione delle fasi prodromiche alla prima lettura dei provvedimenti risponde poi a un più ampio obiettivo di snellimento ed efficientamento del procedimento legislativo. L'attività istruttoria preparatoria espletata dai gruppi parlamentari - anch'essa elemento peculiare del sistema tedesco - consente di alleggerire il lavoro nelle fasi successive e di individuare la priorità degli atti, contribuendo ad un miglioramento della procedura nel suo complesso e ad un innalzamento della qualità del prodotto legislativo.

Proprio quest'ultimo aspetto – la qualità del prodotto legislativo – viene fatto oggetto di particolari attenzioni, già a partire dall'obbligo di svolgimento, da parte dei Ministeri interessati, di un'analisi di impatto relativa al disegno di legge da presentare e dell'inserimento dei relativi risultati nella motivazione pubblica del progetto. Alla luce di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata – secondo cui se accade, dopo un periodo di osservazione sufficiente, che la legge non è in grado di garantire la protezione richiesta dalla Costituzione, il legislatore è tenuto ad agire modificando o completando le direttive esistenti, presupponendo che in sede di istruttoria legislativa faccia in modo di raccogliere ed utilizzare sistematicamente i dati necessari per la previsione e la valutazione degli effetti prodotti dalla legge – si spiega l'istituzione nel 2006 del *Nationaler Normenkontrollrat*, organismo indipendente deputato ad esprimere pareri sulle valutazioni di impatto¹⁸²⁰. Sebbene non sussista un obbligo di recepimento di tali pareri, la loro previsione a livello legislativo come condizione di procedibilità dell'esame parlamentare è sicuramente indice di una forte sensibilità dell'ordinamento tedesco al problema della qualità della legislazione.

In definitiva, tentando di ricondurre i vari aspetti ad unitarietà sistematica, è possibile osservare come il procedimento legislativo in Germania sia connotato da una serie di strumenti ed istituti – non riscontrabili in altri ordinamenti – che risultano determinati dalle vicende storiche e dai principi strutturali del suo ordinamento giuridico. Una comparazione tra le sue peculiarità e i procedimenti legislativi vigenti in altri Paesi può rappresentare quindi un valido punto di partenza per una riflessione che conduca a spunti e suggerimenti

¹⁸²⁰ Non mancano tuttavia le critiche di chi – esaltando modelli di controllo interni come quello incarnato dal Comitato per la legislazione presente nella Camera dei deputati italiana – sottolinea l'incoerenza di un organismo esterno al Parlamento in una forma di governo parlamentare che, invece, dovrebbe rendere le Camere completamente responsabili delle loro leggi, ivi comprese le conseguenze derivanti da una scarsa qualità normativa: Cfr. sul punto J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 129.

volti a riforme e miglioramenti di ciascun sistema decisionale, e solamente un tale risultato potrà conferire al presente lavoro il prisma dell'utilità scientifica.

BIBLIOGRAFIA

Testi, monografie e articoli

ALLIO L., *Understanding in Order to Learn: Comparing Features and Performance of four RIA Systems in the EU. Report prepared as a part of the EU-Brazil Sector Dialogues*. Final Version, in www.sectordialogues.org, 2013;

AMATO G. – BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, V ed., 1997;

BALDINI V., *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, Napoli, Jovene, 2001;

BAUER T. L., *Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konsens und Konkurrenz*, C. F. Müller, Heidelberg, 1998;

BERARDUCCI E. – ALESSE R., *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, ed. VIII, Roma, 2000;

BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in ISSiRFA.cnr.it, 2007;

CARBONI A. – MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, n. 1/2018;

CATERINA E., *La metamorfosi della “democrazia militante” in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale federale e sulla successiva revisione dell’art. 21 della Legge Fondamentale*, in *DPCE*, n. 1/2018;

CHARI R. – MURPHY G., *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, in www.lobbyist.ru/eu, 2007;

CICAGLI M., *Rappresentanza e consenso in Germania - Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, FrancoAngeli, Milano, 2016;

CORNILS M., *Die Ausgestaltung der Grundrechte: Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005.

COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari (Profili storico-comparatistici e aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, anno XXII, n. 3/1980;

D’AMICO G., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle ‘istituzioni territoriali’ al ‘camerino’ degli ‘enti territoriali’*, in *Quaderni costituzionali*, n. 11/2017;

D’ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2008;

- D'ATENA A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994;
- D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001;
- DÄSTNER C., *Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschuss*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995;
- DE PRETIS A., *Il fallimento della Commissione per la riforma del federalismo in Germania*, in *Rivista AIC*, 2004;
- DEGENHART C., *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hambur, 2010;
- DEGHEHART C., *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der abweichungsgesetzgebung*, in *DOV*, 2012;
- DI SALVATORE E., *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Gaalad Edizioni, Giulianova, 2013;
- DICKMANN R. – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011;
- DIETLEIN M. J., *Die, Theorie vom weißen Blatt - ein Irrweg*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1987;
- DIETLEIN M.J., *Der Dispositionrahmen des Vermittlungsausschuss*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1983;
- DÖRING H. – HÖNNIGE C., *Vote of confidence procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two toothless tigers of governmental agenda control*, in *Journal on German Politics*, n. 1/2006;
- DÖRING H., *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Campus, Frankfurt-Main, 1995;
- EISING R. – SPOHR F., *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees*, in *Taylor&Francis Online*, 2016;
- ELSNER J., *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, Springer, Wiesbaden, 2017;
- EPPING V. – HILLGRUBER C., *BeckOK - Grundgesetz*, C.H. Beck, München, 2013;
- FERRARI G. F., *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET Giuridica, Milanofiori Assago, 2010;
- FRANCO V., *Rechtliche und politische Einflussmöglichkeiten der Opposition auf die Gesetzgebung*, BoD, Norderstedt, 2015;
- FRANKE H., *Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Duncker und Humblot, Berlin, 1987;
- GATTI A., *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017;

- GEORGII H. – BORHANIAN S., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, Deutscher Bundestag, Berlino, 2006;
- GORTEMAKER M. – HOLTSMANN E. – ISMAYER W. – CULLEN M. – WAGNER V., *The German Parliament*, Barbara Budrich, Berlino, 2009;
- GRAGNANI A., *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco - il tentativo di ridurre, nel complesso, i casi nei quali per la legislazione federale è richiesta l'approvazione del Bundesrat: l'art. 84 GG sulla disciplina del procedimento amministrativo e l'art. 104, IV comma, sull'esecuzione di leggi federali*, in www.ISSiRFA.it, 2005;
- HELMS L., *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, McMillan, Palgrave, 2000;
- HRBEK R., *Miterlebt-Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick*, Bonn Aktuell, Bonn, 1989;
- INGOLD A., *Das Recht der Oppositionen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015;
- ISENSEE J. – KIRCHHOF P., *Handbuch des Staatsrechts*, Vol. II, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 1998;
- ISENSEE J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, II ed., Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2001;
- KLEIN E., *Gesetzgebung ohne Parlament?*, De Gruyter, Berlin, 2004;
- KLEIN E., *The Bundestag - Still the Centre of Decision-Making?*, De Gruyter, Berlin, 2004;
- KLUTH W. – KRINGS G., *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 2013;
- KOMMERS D.P. – R. A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 2012;
- KÖNIG K., *Operative Regierung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015;
- KÖPPL S. - KRANENPOHL U., *Konkordanzdemokratie*, Nomos, Baden-Baden, 2012;
- KÜRSCHNER S., *Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995;
- LANCHESTER F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn, Introduzione e testi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2009;
- LENSCHOW V. A., *Exploring the German RIA Puzzle*, ENBR, n. 20/2008;
- LINN S. – SOBOLEWSKI F., *So arbeitet der Deutsche Bundestag, Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*, Neue Darmstadter Verlagsanstalt, Berlin 2014;
- LOEWENBERG G., *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Rainer Wunderlich Verlag Hermann Leins, Tübingen, 1969;

- LONGO F., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011;
- LUTHER J., *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in *ISSiRFA.cnr.it*, 2007;
- V. MANGOLDT H. – KLEIN F. – STARK C., *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, Vol. II, Vahlen, München, 2010;
- MANOW PH. – GANGHOF S., *Mechanismen der Politik*, MPIgF, Frankfurt, 2005;
- MANZELLA A. – BASSANINI F., *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Firenze, 2017;
- MAUNZ T. – DÜRIG G., *Grundgesetz. Kommentar*, C.H. Beck, München, 2012;
- MERLINI S., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2001;
- MEYER H., *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in *ISSiRFA.cnr.it*, 2007;
- MIKULI P. – KUČA G., *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, in *www.Springerlink.com*, 2016;
- MOORE C. – JACOBY W., *German federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, Routledge, New York, 2010;
- MORBIDELLI G. – PEGORARO L. – REPOSO A. – VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009;
- MORLOK M. – SCHLIESKY U. – WIEFELSPÜTZ D., *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016;
- V. MÜNCH I. – KUNIG P., *Grundgesetz-Kommentar*, III, C.H. Beck, München, 2003;
- MUNDIL D., *Die Opposition. Eine Funktion des Verfassungsrechts*, Duncker & Humblot, Berlin, 2014;
- NICLAUß K., *Kanzlerdemokratie, Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Springer, Wiesbaden, 2015;
- OBERREUTER H., *Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1975;
- OPPELLAND T., *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, BWV, Berlin, 2015;
- OROFINO M., *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001*, in *AIRunimi*, 2003;
- PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III ed., Giuffrè, Milano, 2004;

- PALERMO F. – WOELK J., *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005;
- PALERMO F. – WOELK J., *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999;
- PEGORARO L. – RINELLA A., *Introduzione al diritto pubblico comparato – metodologie di ricerca*, CEDAM, Padova, 2002;
- PERNICE S. – WARNKE, *Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, aktuelle Entscheidungen des BVerfG*, in *Juristische Ausbildung*, n. 2/2018;
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990;
- PICCIRILLI G., *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi “bicamerali”*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2007;
- PIEPER S.U., *Gesetzgebungsverfahren*, §40, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft MbH &Co, Baden, 2016;
- RASCH B. E. – TSEBELIS G., *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London, 2011;
- RAUER G., *Fatti – il Bundestag in breve*, Deutscher Bundestag, Berlino, aprile 2017;
- RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1995;
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011;
- RIDOLA P., *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le “culture” costituzionali tedesca e italiana*, AIC, 4/2011;
- RISSE H., *Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/2007;
- RONIT V. K. – SCHNEIDER V., *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, Vol. LI, in *Parliamentary Affairs*, 1998;
- RUGGERI A. – D'ANDREA L. – SAIITA A. – SORRENTI G., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007;
- SAURER J., *Die Funktionen der Rechtsverordnung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005;
- SCHÄFER F., *Der Bundestag - Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Springer, Berlin, 1967;
- SCHFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in ISSiRFA.cnr.it, 2008;
- SCHNEIDER F., *Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6/1968;

- SCHNEIDER H., *Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933. Bericht über das Zustandekommen und die Anwendung des Gesetzes*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n. 3/1953;
- SCHNEIDER H.P. – ZEH W., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, Berlin, 1989;
- SCHÖBERGER C. – SCHÖBERGER S., *Die AfD im Bundestag*, in *JZ*, n.1/2018;
- SCHULTZ H. – FIELITZ, *Der Fraktionslose im Bundestag: einer gegen alle?*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1989;
- SIEBERER U., *Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy*, in *Atti del convegno "The Role of Governments in Legislative Agenda Setting"*, Granada, 2005;
- STECKER C., *The effects of the federalism reform on the legislative process in Germany*, in *Regional & Federal Studies*, Vol. XXVI: *Ten years of federalism reform in Germany*, 2016;
- STERN K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanzund Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, Vol. II, C.H. Beck, München, 1980;
- THAYSEN U., *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Leske, Opladen, 1976;
- TOWFIGH E. V., *Das Parteien- Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015;
- TROßMANN H., *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, Beck, München, 1977;
- VANDELLI L. – GARDINI G. – TUBERTINI C., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica*, Maggioli Editore, Roma, 2017;
- VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989;
- VIOLINI L., *Temi e problemi di diritto pubblico comparato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014;
- VOLKER B., *Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revision jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag*, in *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, n. 1/2015;
- VON BEYME K., *Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag, in Government and Opposition*, n. 1/1998;
- VON BEYME K., *The political system of the Federal Republic of Germany*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1983;
- VON DANWITZ T., *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*, in *Juristenzeitung*, 2006;
- VON LEWINSKY K., *Gesetzesverfasser und Gesetzgeber, Outsourcing und fertige Produkte im Normsetzungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2015;

VON WINTER T. – VON BLUMENTHAL J., *Interessengruppen und Parlamente*, Springer, Wiesbaden, 2014;

WIENER J. B., *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, Vol. LIX, Oxford, 2006;

WILRICH T., *Der Bundestagspräsident*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002;

WOELK J., «Modernizzare» lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo? in *Le Regioni*, n. 5/2005;

WOELK J., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2007;

YDERSBOND I. M., *Multi-level lobbying in the EU: The case of the Renewables Directive and the German energy industry*, FNI Report, in www.fni.no/getfile, 10/2012;

ZANON N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989.

Dossier

Camera dei deputati, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, n. 10, XVII Legislatura, 18 luglio 2014;

Camera dei Deputati, *Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, n. 15, XV Legislatura, 2008;

Deutsche Bundestag, *Das Datenhandbuch Des Bundestages, Referat Parlamentsdokumentation, Statistik zur Gesetzgebung*, in bundestag.de, XIX Legislatura, 2018;

Deutsche Bundestag, *Hauptausschuss mit 47 Mitgliedern hat sich konstituiert*, in bundestag.de, XIX Legislatura, 2017;

European Parliament, *Comparative study on the purpose, scope and procedure of impact assessment carried out in the member States of the EU*, in www.europarl.europa.eu, Bruxelles, 2011;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme istituzionali, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, XVII Legislatura, 2015;

Senato della Repubblica italiana - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, n. 12, XVII Legislatura, 2016;

Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, n. 11, XVII Legislatura, 2016;

Ufficio Legislazione Straniera Del Servizio Biblioteca Della Camera Dei Deputati, *La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA*, Appunti 2/2014, n. 58, XVII Legislatura 2014.

Giurisprudenza

BVerfGE 1, 144 del 3 giugno 1952;

BVerfGE, 8, 274 del 12 novembre 1958;

BVerfGE 5, 85 del 31 luglio 1973;

BVerfGE 37, 363 del 25 giugno 1974;

BVerfGE, 44, 308 del 10 maggio 1977;

BVerfGE 49, 89 dell'8 agosto 1978;

BVerfGE 50, 290 del 1° marzo 1979;

BVerfGE 48, 127 del 13 maggio 1980;

BVerfGE 55, 274 del 10 dicembre 1980;

BVerfGE 75, 175 del 13 maggio 1986;

BVerfGE 78, 249 del 8 giugno 1988;

BVerfGE 78, 249 del 8 giugno 1988;

BVerfGE 80, 188 del 13 giugno 1989;

BVerfGE 84, 239 del 27 giugno 1991;

BVerfGE 84, 304 del 16 luglio 1991;

BVerfGE 88, 203 del 28 maggio 1993;

BVerfGE 96, 264 del 17 settembre 1997;

BVerfGE 101, 297 del 7 dicembre 1999;

BVerfGE 105, 313 del 17 luglio 2002;

BVerfGE 120, 56 del 15 gennaio 2008;

BVerfGE 125, 104 del 8 dicembre 2009;

BVerfGE 130, 318 del 28 febbraio 2012;

BVerfGE 142, 25 del 3 maggio 2016.

V
L'Unione europea

di

Chiara Mariano

Maria Paola Melito

Sara Pucci

Maria Trapani

Martina Salera

Sommario: 1. L'EVOLUZIONE EUROPEA DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA: LINEAMENTI GENERALI - 1.1 INTRODUZIONE - 1.2 IL LUNGO CAMMINO: DA MAASTRICHT A LISBONA - 1.3 IL TRATTATO DI <<RIFORMA>>: QUALI NOVITÀ? - 2. L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: PROCESSI DECISIONALI E PROSPETTIVE DI RIFORMA - 2.1. LE ISTITUZIONI COINVOLTE NELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA: IL MODELLO POST LISBONA - 2.2. LA COMMISSIONE EUROPEA. - 2.3. IL PARLAMENTO EUROPEO - 2.4. IL CONSIGLIO - 2.5. IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI. - 2.6. I PROCESSI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: TRA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E METODO INTERGOVERNATIVO - 2.7. PROSPETTIVE DI RIFORMA VOLTE AD ASSICURARE MAGGIORE DEMOCRATIZZAZIONE DEL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE - 3. LA FLESSIBILITÀ DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA NELLA PRASSI ALLA LUCE DEL QUADRO ISTITUZIONALE E VALORIALE EUROPEO - 3.1. INTRODUZIONE. - 3.2. LE TENDENZE RECENTI DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA. - 3.3. LA PROCEDURA LEGISLATIVA NEL QUADRO ISTITUZIONALE E VALORIALE POST-LISBONA. - 3.3.1. LA PRASSI DEI C.D. *TRILOGHI*: UN DIFFICILE EQUILIBRIO TRA EFFICIENZA DECISIONALE E PRINCIPIO DI TRASPARENZA. - 3.3.2. IL POTERE DI RITIRO DELLA COMMISSIONE E LE CONSEGUENZE SULL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE. - 3.4. IL FUTURO PROSSIMO DELLE RELAZIONI INTERISTITUZIONALI NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA ALLA LUCE DI UN RINNOVATO SFORZO DI COLLABORAZIONE E TRASPARENZA - 4. NORMARE E (È?) GOVERNARE. IL CASO DELLA *BETTER REGULATION* A LIVELLO EUROPEO - 4.1. NUCLEO PROBLEMATICO ISPIRATORE - 4.2. LA *BETTER REGULATION* TRA CORSI, RICORSI E RINCORSE - 4.3. *ONCE MORE*: L'ACCORDO *LEGIFERARE MEGLIO* DEL 2016 - 4.4. BILANCI PRUDENTI E SUGGERIMENTI INTERPRETATIVI - -5. LE APERTURE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: *FOCUS* SUGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA - 5.1. INTRODUZIONE 5.2. IL DIRITTO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI TRA PRASSI E PROSPETTIVE DI RIFORMA 5.3. IL SISTEMA DI LOBBYING EUROPEO VERSO UNA MAGGIORE TRASPARENZA? 5.4. GLI ORGANI CONSULTIVI DELL'UNIONE. 5.4.1. IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE 5.4.2. LA PARTECIPAZIONE DEL TERZO LIVELLO TERRITORIALE AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO: IL COMITATO DELLE REGIONI

Introduzione al lavoro

La natura ibrida dell'Unione Europea, ordinamento non identificabile totalmente né con la forma di governo di uno stato nazionale né con quella di uno stato federale compiuto, ha posto e continua, ancora oggi, a porre notevoli problemi in riferimento, in particolare, alla questione del c.d. *deficit democratico*.

A seguito della crisi economica originata nel 2008 e del conseguente intervento dell'Unione per farvi fronte, si è registrato un acuirsi del predetto *deficit*. Tale circostanza, nella percezione comune, ha generato un ulteriore allontanamento tra l'ordinamento europeo e il singolo cittadino, a fronte di una mancanza di legittimazione democratica in vario modo già avvertita all'interno delle dinamiche istituzionali.

Con il Trattato di Lisbona è stato intrapreso un percorso volto al ridimensionamento di tale problematiche. Il processo in questione ha generato una ridefinizione degli equilibri all'interno del quadro istituzionale europeo, consacrando la precedente procedura di codecisione quale procedimento di normazione ordinario. Ciò invece di determinare una semplificazione all'interno del sistema di produzione legislativa, ne ha aumentato la complessità, soprattutto in conseguenza del rafforzamento del ruolo del Parlamento, divenuto, ormai a tutti gli effetti, co-legislatore insieme al Consiglio. In tal modo si è, ulteriormente, sottolineata la doppia dimensione – intergovernativa e parlamentare – che ha da sempre caratterizzato il sistema decisionale dell'Unione. Nella prassi, ciò si è tradotto in

un'incessante opera di bilanciamento tra diverse istanze e di composizione tra contrapposti interessi. Quella che potrebbe essere definita come una "democrazia del compromesso" si è andata realizzando su vari livelli, non senza criticità.

La logica consensuale riveste un ruolo rilevante già nella fase di formazione della proposta legislativa in seno alla Commissione e, infatti, ai sensi dell'art. 11 TUE, la stessa dovrebbe essere elaborata a seguito di "ampie consultazioni delle parti interessate" nell'ambito di un costante dialogo tra le istituzioni, le associazioni rappresentative e la società civile. Vengono, infatti, in rilievo una serie di strumenti, quali il diritto di iniziativa, la consultazione degli organi dell'Unione – Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni – il sistema delle lobby, che, consentendo l'apertura del procedimento legislativo alle istanze provenienti dal tessuto sociale, dovrebbero garantire una base fattuale e democratica al *policy making* europeo. Tuttavia, tali strumenti non riescono ad incidere significativamente sul monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione, essendo configurati dalla normativa di attuazione più come meccanismi propositivi che realmente partecipativi.

Nelle dinamiche interistituzionali, inoltre, al fine di rendere più rapido ed efficiente il procedimento di cui all'art. 294 TFUE, si è avuto un netto aumento dei c.d. *triloghi*, ossia negoziati informali tripartiti tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, durante i quali si discute al fine di raggiungere orientamenti politici e bozze di emendamento comuni in merito ad una certa proposta legislativa. Quanto deciso a seguito di queste riunioni verrà, poi, presentato alle plenarie di Parlamento e Consiglio per un ulteriore dibattito e una decisione finale che formalizzi le risultanze della precedente negoziazione. Se, da una parte, tale prassi – non prevista dai trattati – ha permesso di esaurire la maggior parte dei procedimenti legislativi già in prima lettura, dall'altra, ha creato non trascurabili perplessità in merito ai principi di trasparenza e pubblicità del processo decisionale, al punto da suscitare rilevanti interrogativi non solo in sede dottrinale, ma anche istituzionale. Anche a questo proposito, nel corso del 2016, è intervenuto l'*Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio"*, con il quale sono state adottate apposite disposizioni volte ad implementare la trasparenza e il coordinamento dell'*iter* legislativo.

Tale atto si pone, tra l'altro, come l'ultimo passaggio di un processo di miglioramento della qualità della normazione iniziato vent'anni or sono e che ha trovato nuovo slancio in seguito alle sfide aperte dal Trattato di Lisbona. La frequenza con la quale i contorni degli accordi in materia di *better regulation* vengono ridisegnati suggerisce il sussistere di una problematicità performativa dei rapporti interistituzionali vigenti a livello europeo e rileva la presenza sottotraccia di una contesa intrinsecamente politica. Se è facile intuire che tale problematicità non si presta ad essere esplorata attraverso una chiave di lettura che tradizionalmente distingue tra potere legislativo ed esecutivo, resta aperta la questione sul come proceduralizzare la costruzione del consenso e raggiungere un bilanciamento tra istanze tecnocratiche, interessi (inter)governativi e aspirazioni rappresentative sovranazionali.

Di seguito, partendo dal dato normativo inserito all'interno dei trattati, sarà preso in esame lo sviluppo del procedimento legislativo nella prassi. Dietro il velo creato dalla formalità del quadro istituzionale europeo, sarà possibile intravedere l'informalità degli equilibri effettivamente esistenti tra Commissione, Parlamento e Consiglio nell'ambito del processo decisionale qui considerato, che risulta, ancora oggi, caratterizzato dalla tensione tra metodo

intergovernativo e parlamentare. La composizione tra interessi nazionali e comunitari in senso lato rimane, quindi, tuttora, una prerogativa dell'azione dell'Unione, la cui piena realizzazione dovrà, necessariamente, passare attraverso un'ulteriore implementazione degli istituti di democrazia rappresentativa e partecipativa.

1. L'EVOLUZIONE EUROPEA DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA: LINEAMENTI GENERALI.

di Chiara Mariano

SOMMARIO: 1.1 Introduzione - 1.2 Il lungo cammino: da Maastricht a Lisbona – 1.3 Il Trattato di “riforma” quali novità?

1.1 Introduzione

Che cos'è, oggi, l'Unione Europea? Un interrogativo di non semplice risposta e sul quale, dal lontano 1957¹⁸²¹, giuristi e politologi si sono continuamente interrogati. Certamente essa, rappresenta un sistema politico-istituzionale complesso e caratterizzato, nella sua storia, da continui mutamenti. Il sistema è complesso a tal punto da poter essere declinato secondo molteplici e diverse prospettive teoriche che, però, non permettono di identificare l'Europa, in base alla sua ripartizione interna del potere, a nessuna classica tipologia statale¹⁸²². Al contrario, i mutamenti sopra menzionati derivano dal progressivo “espansionismo territoriale” europeo che vede, attualmente, parte dell'Unione 28 Paesi membri. E' ovvio che, alla dimensione dell'allargamento - processo di *widening* -, è naturalmente seguita quella dell'approfondimento - processo di *deepening* - e dell'aumento delle competenze attribuite alle istituzioni comunitarie¹⁸²³. Espansione caratterizzata, fin dai suoi albori, dal “principio della lenta progressione”. Testimonianza ne è la dichiarazione, datata 9 maggio 1950, del ministro degli esteri francese R. Schuman:

¹⁸²¹ Anno di istituzione, con i Trattati di Roma, della CEE (Comunità Economica Europea).

¹⁸²² Diverse sono le teorie, avallate da numerosi studiosi della scienza politica, secondo le quali l'Unione Europea è definibile come:

- un'organizzazione internazionale o intergovernativa, a causa del conferimento, da parte dei governi nazionali alle istituzioni comunitarie, di numerose aree di *policy*;
- un sistema politico caratterizzato, secondo Hix, dalla presenza di quattro elementi chiave – stabilità istituzionale, partecipazione, rilevanza delle decisioni, feedback -. Rientrano, nell'ambito di questa famiglia teorica, anche le prospettive che descrivono l'U.E. come un sistema federale, consociativo e come una *compound polity* (democrazia composita);
- un sistema di *governance* sovranazionale.

M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea. Le Istituzioni, i processi decisionali, le politiche*, Editori Laterza, Bari, 2009, p. 4 ss.

¹⁸²³ M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea.*, cit., p. XI.

“L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto [...]”¹⁸²⁴.

In merito a ciò, l’analisi storica evidenzia come questa continua fase ascendente abbia condotto da una iniziale Europa economica ad una attuale Europa politica. Tale metamorfosi ha ovviamente investito tutto il panorama politico-istituzionale-decisionale comunitario. L’iniziale condivisione, tra un numero esiguo di Stati, del settore produttivo carbo-siderurgico è stata caratterizzata dalla presenza del c.d. modello o metodo sovranazionale. Peculiare, in tal senso, ne è stato il trasferimento parziale di sovranità, da parte di governi nazionali, ad organi sovraordinati, tipici di una “nuova” entità politica definita come “Comunità sopranazionale”¹⁸²⁵. A partire dalla nascita delle tre Comunità Europee - CECA (Parigi 1951), CEE ed EURATOM (Roma 1957) -, la progressiva trasmissione del potere è andata via via espandendosi, coinvolgendo molteplici settori e garantendo, parallelamente, l’adesione di nuovi Paesi. Infatti, dalla iniziale condivisione di un solo settore economico, gradatamente, si è giunti: 1) alla creazione di un mercato comune fondato sulla leale concorrenza; 2) alla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali; 3) all’istituzione di politiche comuni in ambito agricolo, commerciale e dei trasporti; 4) all’unificazione monetaria¹⁸²⁶. A tanto, naturalmente ha fatto seguito un necessario tentativo di unitarietà istituzionale europea. Infatti, dalla originaria strutturazione “parallela e tripartita” degli organi comunitari, si è giunti: alla istituzione di un Consiglio e di una Commissione unici delle Comunità Europee¹⁸²⁷, nel 1965, e alla elezione diretta del Parlamento Europeo, nel 1978¹⁸²⁸. Coincidente con la prima legittimazione democratica del Parlamento, realizzata attraverso le elezioni europee del giugno 1979, è la spinta al decisivo processo di riforma politica che condurrà fino all’attuale architettura dell’Unione Europea. Il primo passo, in questo senso, è rappresentato dalla entrata in vigore, nel 1987, dell’Atto Unico Europeo. Quest’ultimo nasceva con l’obiettivo di emendare i trattati di Roma del 1957 considerati ormai obsoleti per il “moderno” sistema comunitario. Definito storicamente come il surrogato del “Trattato Spinelli”¹⁸²⁹, l’AUE presentava come obiettivi principali la completa realizzazione del mercato comune, l’inaugurazione della

¹⁸²⁴ M. BRUNAZZO, *Come funziona l’Unione Europea*, cit., p. XIII.

¹⁸²⁵ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010, p. 4.

¹⁸²⁶ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 1-2.

¹⁸²⁷ Trattato di Bruxelles o sulla fusione degli esecutivi.

¹⁸²⁸ In merito a quest’ultimo elemento, l’art. 138, par. 3 del Trattato CEE, oggi art. 223 del TFUE, disponeva il passaggio da un Parlamento Europeo composto dai rappresentanti delle Assemblée nazionali dei singoli Stati membri ad un Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini dell’Unione.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 2.

¹⁸²⁹ Questo progetto di trattato, mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica da parte di alcuni Stati membri, era stato approvato dal Parlamento Europeo nel 1984 e prevedeva delle importanti novità che avrebbero condotto alla nascita di una Unione Europea “nuova, ampia ed ambiziosa”. I principali elementi di innovazione, apportati poi dai successivi trattati, erano rappresentati:

- dalla istituzione di un vero e proprio procedimento democratico che attribuiva al Parlamento Europeo e al Consiglio dell’Unione l’esercizio congiunto del potere legislativo

- dalla partecipazione attiva della Commissione al procedimento stesso

- dalla necessaria approvazione, da parte del Parlamento e del Consiglio, di un atto per la sua conseguente adozione.

U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp.15-16.

cooperazione europea in politica estera, l'istituzione di nuovi settori collaborativi – politica di coesione economica e sociale, politica di ricerca e sviluppo – e la fondamentale “trasformazione” delle istituzioni europee¹⁸³⁰. Il necessario processo di riforma del sistema, accompagnato da una esigenza di democratizzazione, investiva principalmente l'attività legislativa comunitaria oltre che il processo decisionale del Consiglio che, in base a quanto stabilito dal trattato CEE, richiedeva il raggiungimento dell'unanimità per le deliberazioni da attuare in settori considerati fondamentali per il processo d'integrazione europea (c.d. armonizzazione delle legislazioni)¹⁸³¹. Per ovviare alla situazione di stallo, generata dalla citata regola dell'unanimità, l'AUE ha introdotto sia il criterio della maggioranza qualificata, in seno al Consiglio, – nuovo art. 100 A del trattato CEE – che le due procedure di parere conforme e di cooperazione¹⁸³², delle quali si esplicherà nel secondo paragrafo del presente capitolo. Bisogna però evidenziare che proprio in seno alla procedura di cooperazione il Parlamento Europeo veniva investito, per la prima volta, di più ampi poteri e di un ruolo considerato “influyente” per l'adozione di alcune tipologie di atti comunitari, inerenti prettamente al settore del mercato unico¹⁸³³. Profonde e rilevanti trasformazioni sarebbero state impresse, in realtà, da trattati successivi a quello del 1987 ma il cammino delle riforme era stato inaugurato. Percorso che, storicamente, avrebbe toccato due tappe fondamentali – rappresentate dal trattato di Maastricht (1992) e dal trattato di Lisbona (2007) – coadiuvate, nella loro portata innovativa, da altri accordi chiave.

Obiettivo del presente capitolo diviene quello di comprendere come le novità introdotte nell'ordinamento europeo abbiano necessariamente coinvolto le istituzioni comunitarie, riflettendosi sul sistema delle competenze, sull'esercizio delle funzioni attribuite alle stesse e sul procedimento decisionale-legislativo dell'Unione.

1.2 Il lungo cammino: da Maastricht a Lisbona.

Il primo e definitivo punto di svolta è, senza dubbio, costituito dal Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht nel febbraio 1992 ed entrato in vigore nel novembre 1993¹⁸³⁴. Sicuramente la fine del comunismo nell'Europa dell'est e il conseguente crollo del muro di Berlino, che apriva la strada alla riunificazione della Germania, accelerarono il cammino verso l'integrazione politica tra le Comunità Europee. L'edificazione istituzionale avviata nel 1957 subiva allora un mutamento repentino e necessario. Dalla iniziale denominazione di CEE si passava alla CE. Elemento, questo, che sanciva il definitivo passaggio da una organizzazione prettamente economica e commerciale ad una entità politica, sociale e culturale¹⁸³⁵. Nasceva l'Unione Europea a tre “pilastri”: il primo, comprensivo delle precedenti Comunità Europee che, non perdendo affatto la loro identità, venivano affiancate

¹⁸³⁰ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 16.

¹⁸³¹ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 3.

¹⁸³² *Ibidem*.

¹⁸³³ *Ibidem*.

¹⁸³⁴ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 3-4.

¹⁸³⁵ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18.

dal nuovo sistema giuridico dell'Unione¹⁸³⁶; il secondo, costituito dal settore della PESC – Politica estera e di sicurezza comune –; il terzo, formato dall'ambito della GAI – Giustizia e affari interni –¹⁸³⁷. A questa suddivisione corrispondeva un nuovo sistema di funzionamento istituzionale dell'Unione. Mentre per le “veterane” Comunità Europee sopravviveva il carattere sovranazionale, definito anche come metodo comunitario, per i due “nuovi nati” veniva introdotta una cooperazione intergovernativa (c.d. metodo intergovernativo tradizionale) nella quale le decisioni, seppur affidate alle istituzioni dell'Unione, dipendevano dalla volontà, espressa dagli esecutivi, degli Stati membri¹⁸³⁸. Si era delineata l'anima dicotomica europea, “sovranazionale e intergovernativa”, che avrebbe caratterizzato il suo assetto politico-decisionale fino al Trattato di Lisbona¹⁸³⁹. La nuova e più ampia organizzazione vedeva espandersi il suo campo d'azione ad ambiti plurimi, rappresentati non più solo ed esclusivamente dal contesto economico – rafforzato nella sua essenza dal raggiungimento dell'unione monetaria (UEM) – ma anche da quello della politica sociale, dell'istruzione, della formazione professionale, della sanità e della cittadinanza europea¹⁸⁴⁰.

Accanto a ciò, senza dubbio più rilevanti si dimostravano i cambiamenti a livello funzionale delle istituzioni e del procedimento di adozione degli atti comunitari. In merito, gli obiettivi perseguiti dal nuovo TCE¹⁸⁴¹ erano molteplici. Il principio di sussidiarietà, precedentemente relegato dall'AUE alla sola politica dell'ambiente, diveniva norma generale ma limitante rispetto all'azione svolta dalle istituzioni europee¹⁸⁴². Il “principio di attribuzione”, definito

¹⁸³⁶ In merito si è affermato in dottrina, per lungo tempo, il concetto che legava lo sviluppo del processo d'integrazione europea ad una presunta complessità di fondo che lo caratterizzava. Ciò era derivante dalla coesistenza, nel sistema, di enti giuridici distinti tra loro – le Comunità e l'Unione -. Mentre il metodo comunitario, operante nel primo pilastro, sembrava far trasparire una reale unificazione tra le Comunità, il metodo intergovernativo, agente nei settori della PESC e della GAI, faceva crollare questo essenziale presupposto.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18.

¹⁸³⁷ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18.

¹⁸³⁸ La motivazione di quanto appena descritto risiedeva nella reticenza che i Paesi appartenenti all'Unione mostravano nei confronti della possibilità di delegare competenze, di origine prettamente statale, ad organi sovraordinati.

Ibidem.

¹⁸³⁹ M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea*, cit., p. 23.

¹⁸⁴⁰ Per la prima volta viene introdotto questo concetto che permette a tutti i cittadini degli Stati membri di godere di un comune *status* giuridico e dei conseguenti diritti e doveri ad esso collegati – libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio dei Paesi europei, esercizio dell'elettorato attivo e passivo, protezione diplomatica e consolare, diritto di petizione dinanzi al Parlamento Europeo – . Ad oggi, il presente *status* si trova rafforzato, nei suoi elementi di garanzia per i cittadini, negli articoli che vi fanno riferimento – art. 22-25 – nel TFUE. Tipica espressione ne è la possibilità dell'iniziativa legislativa popolare, di cui si approfondirà in seguito.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 4.

¹⁸⁴¹ Come previsto dal TITOLO II, inerente alle Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea per creare la Comunità Europea, art. G:

<<Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea è modificato conformemente alle disposizioni del presente articolo al fine di creare una Comunità europea>>

lettera A:

<<L'espressione “Comunità economica europea” è sostituita dall'espressione “Comunità europea”>>.

In G.U.C.E. n. C 191/5 del 29.7.92.

¹⁸⁴² Come stabilito dal TITOLO II, art. 3 B:

<<La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio

formalmente così solo dal Trattato di Lisbona, rappresentava un ulteriore elemento cardine dell'organizzazione europea che permetteva alle istituzioni "principali" del sistema di esercitare i poteri nel rispetto del limite delle competenze che ad esse venivano, appunto, attribuite¹⁸⁴³. Nel TCE, però, tutte le funzioni esercitabili dagli organi europei non erano chiaramente espresse ed anzi erano implicitamente individuabili all'art. 2, inerente agli obiettivi perseguiti dall'Unione¹⁸⁴⁴.

Alla luce di quanto sopra detto, anche l'originario processo decisionale dell'Unione subiva un mutamento. Una rapida ricostruzione permette di evidenziare come, nella CEE, l'esercizio delle funzioni legate al processo decisionale fossero destinate esclusivamente al Consiglio¹⁸⁴⁵. Al Parlamento Europeo era relegato un mero ruolo consultivo, consistente nella formulazione di pareri sulle proposte avanzate dalla Commissione¹⁸⁴⁶. Era l'AUE a favorire la progressiva crescita funzionale del P.E. Questa si registrava attraverso le due già citate procedure - di parere conforme e di cooperazione. La prima procedura, destinata a settori specifici quali l'adesione di nuovi Stati membri, la conclusione di alcuni accordi internazionali, la cittadinanza, prevedeva il necessario consenso - o, per l'appunto, parere conforme - del Parlamento europeo per l'adozione dell'atto¹⁸⁴⁷. La seconda, identificata nei meccanismi di cooperazione, si mostrava più complessa. Il Parlamento europeo, dopo aver formulato un iniziale parere sulla proposta della Commissione, aveva la possibilità di fornirne un secondo, sulla posizione comune assunta dal Consiglio in merito alla proposta originaria¹⁸⁴⁸. Questo ulteriore parere diveniva fondamentale. Si profilavano tre strade:

della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque [...] essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato>>.

In G.U.C.E. n. C 191/6 del 29.7.92.

¹⁸⁴³ Nel TITOLO I, concernente le DISPOSIZIONI COMUNI, l'art. E e l'art. 4, par. 1, recitano rispettivamente che:

<<Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte di giustizia esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti, da un lato, dalle disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee, nonché dalle disposizioni dei successivi trattati e atti recanti modifiche o integrazioni delle stesse e, dall'altro, dalle altre disposizioni del presente trattato>>.

In G.U.C.E. n. C 191/4 del 29.7.92.

<<L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da:

- un PARLAMENTO EUROPEO;
- un CONSIGLIO;
- una COMMISSIONE;
- una CORTE DI GIUSTIZIA;
- una CORTE DEI CONTI.

Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato>>.

In G.U.C.E. n. C 191/6 del 29.7.92.

¹⁸⁴⁴ In realtà a quegli stessi obiettivi raramente corrispondevano attribuzioni specifiche di competenze che, oltretutto, potevano essere ricavate solo da un'attenta analisi da condurre sulle singole disposizioni dei Trattati disciplinanti l'azione degli organi comunitari in relazione a particolari materie.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 26.

¹⁸⁴⁵ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 177.

¹⁸⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁴⁷ Questa procedura si caratterizzava per la presenza di una lettura unica che comportava il semplice accoglimento o rigetto della proposta proveniente dalla Commissione.

<https://eur-lex.europa.eu>

¹⁸⁴⁸ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 177-178.

all'approvazione della posizione comune da parte del Parlamento, il Consiglio poteva procedere, a maggioranza qualificata, all'adozione dell'atto; al respingimento della proposta comune, il Consiglio si trovava obbligato all'applicazione della regola dell'unanimità che, se non raggiunta entro tre mesi, comportava la non adozione della formulazione assunta dalla Commissione; all'emendamento o alle modifiche, richieste dal Parlamento, sulla posizione comune seguiva un riesame da parte della Commissione della proposta originaria¹⁸⁴⁹. Con il Trattato di Maastricht il Parlamento europeo veniva definitivamente elevato a legislatore dell'Unione e ciò investiva l'intera organizzazione in merito all'esigenza di decretare un necessario equilibrio di ruoli tra le istituzioni chiamate a svolgere la funzione normativa¹⁸⁵⁰. La sentita e dovuta legittimazione democratica era confermata dalla "nascita" della procedura di co-decisione che, progressivamente, vedeva il venir meno dell'applicazione della procedura di cooperazione confinata a soli quattro casi¹⁸⁵¹. La neonata procedura¹⁸⁵² equiparava, in modo definitivo, il ruolo del Parlamento europeo a quello del Consiglio nel processo decisionale. Senza l'accordo tra le due istituzioni, nessun atto legislativo poteva essere adottato e la partecipazione del P.E. diveniva una condizione imprescindibile. L'espansione del potere legislativo e l'accresciuto ruolo della istituzione parlamentare, probabilmente, costituivano delle garanzie rispetto alla progressiva estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, corrispondente, quest'ultima, ad un incremento del deficit democratico dell'Unione¹⁸⁵³.

Tutte le innovazioni introdotte a Maastricht venivano perfezionate da due trattati: quello di Amsterdam – 1997 – e quello di Nizza – 2001 -. Entrambi, pur non innovando pienamente il funzionamento del sistema istituzionale, garantivano una necessaria semplificazione, abrogazione o ammodernamento di norme divenute, oramai, obsolete. Come prevedibile, il Trattato di Amsterdam ampliava il potere legislativo del Parlamento europeo ed estendeva sia l'applicazione della procedura di co-decisione – a trentadue basi legali - che l'impiego, seppur ancora limitato, del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio¹⁸⁵⁴. Oltre a ciò, l'unico elemento di novità si registrava con l'introduzione delle c.d. cooperazioni rafforzate che potevano avere luogo tra un gruppo ristretto di Stati membri e facevano riferimento a particolari settori o materie¹⁸⁵⁵. Il Trattato di Nizza invece, alla luce dei progressivi allargamenti "subiti" dall'Unione, introduceva degli adattamenti funzionali

¹⁸⁴⁹ Anche in quest'ultimo caso variava la modalità di adozione dell'atto da parte del Consiglio: a maggioranza qualificata, in presenza della sola proposta riesaminata dalla Commissione, e all'unanimità, in presenza di emendamenti non inseriti dalla Commissione nella proposta suddetta.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 178.

¹⁸⁵⁰ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 176-177.

¹⁸⁵¹ Rappresentati dagli articoli: 99, par. 5; 102, par. 2; 103, par. 2; 106, par. 2 TCE.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 178.

¹⁸⁵² Per un approfondimento della stessa si rimanda all'art. 189 B del TCE.

In G.U.C.E. n. C 191/37 e 191/38 del 29.7.92.

¹⁸⁵³ Ulteriori poteri, riconosciuti in capo al P.E., erano inerenti: alla formazione della Commissione; alla possibilità di sollecitare, sempre la Commissione stessa, nella formulazione di proposte legislative relative a questioni considerate importanti e fondamentali per l'Unione - art. 138 B TCE -; a poteri d'inchiesta.

M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea*, cit., p. 71.

¹⁸⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵⁵ In merito si predispondeva l'impiego di istituzioni e procedure espressamente previste dai Trattati.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 5.

delle istituzioni. Questi ultimi erano relativi: alla composizione della Commissione, al meccanismo della ponderazione del voto e all'estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, al campo di applicazione della procedura di co-decisione¹⁸⁵⁶.

Così come accaduto per gli incontri precedenti, anche a Nizza i lavori si chiudevano con la possibilità di convocare una conferenza intergovernativa di revisione. Questa volta, però, il progetto si mostrava maggiormente ambizioso. L'obiettivo diveniva quello di trasformare il complessivo assetto normativo e istituzionale dell'Unione, in considerazione dei rilevanti cambiamenti che, sulla stessa, erano intervenuti dal 1957 in poi. L'esito dei lavori, svoltisi a Roma nel 2003, aveva condotto all'elaborazione del "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa"¹⁸⁵⁷. Testo che individuava dei punti cardine da sviluppare e attuare concretamente: consolidamento della natura democratica dell'Unione da realizzare sia attraverso l'ulteriore ampliamento del ruolo del P.E.¹⁸⁵⁸ che con l'espansione della procedura di co-decisione; semplificazione di tutte le procedure di adozione degli atti; fusione dei tre pilastri di Maastricht; dotazione, in capo all'U.E. di un'unica personalità giuridica; semplificazione dei rapporti tra le principali istituzioni; creazione di un dialogo nuovo tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali per permettere a questi ultimi di partecipare in maniera attiva alla vita dell'Unione¹⁸⁵⁹. Nell'ottobre 2004, a Roma, veniva firmato il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" con la finalità di imprimere all'Unione una svolta costituzionale¹⁸⁶⁰. Nonostante i numerosi buoni propositi, il Trattato costituzionale non avrebbe mai visto una sua concreta attuazione a causa, prima, di mancate ratifiche da parte di un numero non esiguo di Stati membri e, poi, dall'esito negativo dei referendum di Francia e Olanda¹⁸⁶¹. Il 2005 vedeva inaugurarsi la fase della c.d. "pausa di riflessione" in cui il progetto di Trattato costituzionale veniva definitivamente abbandonato.

¹⁸⁵⁶ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 6.

¹⁸⁵⁷ La Dichiarazione di Laeken, adottata dal Consiglio europeo nel 2001, aveva permesso la creazione di una <<Convenzione per l'avvenire dell'Europa>> preparatoria della formale Conferenza intergovernativa del 2003-2004. La Convenzione, composta da rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento Europeo e della Commissione, aveva condotto alla creazione del testo sopra citato.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 7.

¹⁸⁵⁸ Il Parlamento custodiva in sé il fondamento della legittimazione democratica proveniente dal basso. Questo principio divenne esperibile, in Unione Europea, solo dopo il 1979. Anno in cui, per la prima volta, si tenevano le elezioni dirette di questo organo comunitario.

¹⁸⁵⁹ F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 31-32.

¹⁸⁶⁰ L'obiettivo diveniva quello di dar vita ad un'unica entità giuridica, caratterizzata da una armonizzazione procedurale e da una omogeneità normativa, concretizzate, nelle loro disposizioni, all'interno di un solo Trattato.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 7.

¹⁸⁶¹ Le ragioni degli esiti negativi erano rintracciate in una serie di motivi intervenuti contemporaneamente sulla scena politica.

Per un approfondimento si rimanda a F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 41 e ss.

1.3 Il Trattato di “riforma”: quali novità?

Durante il semestre di Presidenza tedesca a guida Merkel, di turno in Consiglio europeo per il periodo 2007-2020, i contenuti del progetto costituzionale venivano nuovamente presi in considerazione, rappresentando sia il presupposto per la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, che l'elemento di fuoriuscita da una fase di *impasse*. Conferenza che, caratterizzata da un intenso lavoro politico, conduceva rapidamente alla redazione e alla firma, a Lisbona nel 2007, di un nuovo <<Trattato di riforma>> conosciuto appunto come Trattato di Lisbona¹⁸⁶². Il nuovo accordo, che entrava definitivamente in vigore nel dicembre 2009, rappresentava un trattato modificativo e di revisione delle intese precedentemente raggiunte tra gli Stati membri dell'Unione¹⁸⁶³. Il Trattato di riforma confermava, in realtà nella sostanza e non nella forma, la maggior parte delle disposizioni contenute nel Trattato costituzionale, integrate però da norme ulteriori¹⁸⁶⁴. La nuova Unione Europea costituiva un'unica entità giuridica, in quanto la vecchia Comunità europea veniva accorpata al suo interno, e si componeva di due trattati parimenti validi dal punto di vista giuridico: il TUE – Trattato sull'Unione Europea – che diveniva una sorta di testo base dell'intera costruzione, comprensivo di principi e norme fondamentali, regole generali di funzionamento, obiettivi da perseguire, competenze delle istituzioni; il TFUE – Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – che, modificativo del vecchio TCE, si mostrava come ausiliario ed applicativo rispetto al primo poiché “contenitore” di disposizioni relative al funzionamento dei vari organi, ai settori di competenza dell'Unione, agli strumenti e alle modalità di esercizio delle stesse¹⁸⁶⁵. A Lisbona si era sancito il riassetto dell'architettura dell'Unione che aveva condotto, finalmente, alla cessazione del dualismo giuridico-storico tra Unione e Comunità¹⁸⁶⁶. Nasceva quindi un soggetto unitario dotato di personalità giuridica e caratterizzato da un unico diritto e da un unico complesso istituzionale che, di fatto, sancivano la fine di un Europa a tre pilastri¹⁸⁶⁷.

¹⁸⁶² R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 8.

¹⁸⁶³ Infatti, quanto appena detto, veniva avvalorato dalla denominazione attribuitagli <<Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea>>. Le ragioni andavano rintracciate nella volontà di costituire un testo organico ma discontinuo – nella forma e nella struttura – rispetto al precedente progetto costituzionale, bocciato e non condiviso da parte di alcuni Stati.

G. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 47.

¹⁸⁶⁴ Per il trattato di riforma si è parlato di trattato <<decostituzionale>> in quanto si è avvertita l'esigenza di allontanare il progetto, nell'immaginario collettivo, dall'evocazione di una carta istitutiva di un nuovo soggetto politico, equiparabile agli Stati moderni.

M. FRAGOLA, *Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 3 e 5.

¹⁸⁶⁵ Si aggiungeva, accanto ai due trattati la presenza di 37 Protocolli e numerose Dichiarazioni. Inoltre sopravviveva, ai due soggetti appena menzionati, la CEEA o Euratom.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 14.

¹⁸⁶⁶ G. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 51.

¹⁸⁶⁷ A questa unicità non corrispondeva una organicità delle disposizioni contenute nei due trattati che finivano per divenire confusionarie e di difficile comprensione.

Ibidem.

Definitivamente, principi fondamentali si cristallizzavano all'interno del nuovo TUE. Oltre all'ambizione di formalizzare, con Lisbona, un ipotetico *acquis* democratico¹⁸⁶⁸, principi quali quello <<di attribuzione>> e <<di sussidiarietà>> vi trovavano un riferimento esplicito. Infatti, l'art. 5 TUE, formulato in maniera rigorosa, racchiudeva un insieme di principi che rappresentavano dei rilevanti elementi di novità e di crescita per l'Unione. Tra questi, senza dubbio, figurava il <<principio di attribuzione>> che decretava ufficialmente una ripartizione di singole competenze tra Stati membri ed Unione Europea¹⁸⁶⁹. Le azioni svolte dalle istituzioni erano legittimate esclusivamente dal contenuto dei Trattati e dai settori di competenza, elencati ed enumerati all'interno del TFUE, che gli Stati membri le avevano attribuito¹⁸⁷⁰. E' doveroso aggiungere che, all'interno dell'art. 5, sia il principio di sussidiarietà che il principio di proporzionalità trovavano collocazione e menzione¹⁸⁷¹. L'applicazione, in capo all'esercizio delle competenze svolte dall'Unione, del principio di sussidiarietà rappresentava un principio regolatore e una sorta di freno e di contrappeso alla progressiva espansione subita dalle funzioni esercitate dalle istituzioni europee¹⁸⁷². La trattazione specifica che Lisbona offre, all'interno del Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, permette di evidenziare dei rilevanti elementi di innovazione rispetto a Maastricht. Emergeva con chiarezza che l'attuazione di quanto

¹⁸⁶⁸ Questo obiettivo risponde all'esigenza di travalicare il deficit di legittimazione che, da lungo tempo, aleggiava sull'Unione Europea. In concreto, quanto appena descritto, trovava attuazione attraverso l'esplicazione di alcuni principi democratici, inseriti formalmente nel TUE – TITOLO II - : principio di uguaglianza dei cittadini – art. 9 -; principio di democrazia rappresentativa, posto a fondamento dell'Unione – art. 10 -; riferimento al principio di democrazia partecipativa e all'istituto della democrazia diretta, seppur ad uno stadio embrionale – art. 11. Fondamentale ne è, in tal senso, il par. 4:

<<Cittadini dell'Unione, [...] , possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati .

Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea>>.

In merito, un interessante approfondimento è dato da C. PINELLI, *Le <<disposizioni relative ai principi democratici>>*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 125 e ss.

¹⁸⁶⁹ Come recita l'art. 5, par. 1:

<<La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione>>.

Ed anche il par. 2:

<<In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri>>.

In G.U.U.E. n. C 115/50 del 09.05.2008.

¹⁸⁷⁰ Precisamente l'art. 3 TFUE elenca i settori di competenza esclusiva dell'Unione; l'art. 4 TFUE i settori di competenza concorrente tra Unione e Stati membri e l' art. 6 TFUE le c.d. competenze parallele.

Questa rigida elencazione-suddivisione subisce una deroga grazie all'applicazione della c.d. clausola di flessibilità – art. 352 TFUE - che, soggetta, per la sua applicazione, al rispetto di condizioni procedurali rigorose, consente all'Unione di esercitare un'azione anche al di fuori di un'attribuzione di competenza specifica.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 25-26 e 30 e ss.

¹⁸⁷¹ Secondo l'art. 5, par. 1:

<<L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità>>.

Per l'approfondimento di entrambi si rimanda all'art. 5, comma 3 e 4 e al Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In G.U.U.E. n. C 115/50 del 09.05.2008

¹⁸⁷² R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 45.

contenuto nel suddetto Protocollo era riservata a progetti di atti legislativi adottati e formulati secondo il rispetto della procedura legislativa ordinaria¹⁸⁷³. In considerazione del principio di sussidiarietà veniva istituita una ulteriore procedura di controllo che, consistente in un nuovo ruolo attribuito ai Parlamenti nazionali, si affiancava alla consueta valutazione specifica – “*ex ante*” – e alla ampie consultazioni alle quali l’Unione dava concreta attuazione prima della formulazione di una proposta di atto legislativo¹⁸⁷⁴. In questo modo i Parlamenti degli Stati membri venivano direttamente coinvolti nel processo decisionale dell’Unione Europea, divenendone degli attori privilegiati e fondamentali; elemento questo confermato sia dall’art. 12 TUE che dal Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione Europea¹⁸⁷⁵. Il principio di proporzionalità, invece, diveniva una sorta di parametro in base al quale, <<misurando>> il contenuto e la forma che le azioni dell’Unione potevano assumere, si incideva sulla scelta degli atti, dei poteri e delle competenze attraverso le quali intervenire¹⁸⁷⁶.

Accanto alle modifiche intervenute nell’alveo dei principi democratici e fondatori possono collocarsi quelle, ben più significative, inerenti all’apparato istituzionale. In merito l’art. 13 del TUE chiarisce che, alla luce della fusione dei tre pilastri, l’Unione non dispone più di istituzioni limitate nell’esercizio delle proprie funzioni e che gli obiettivi, le finalità e i valori perseguiti dalle stesse divengono comuni¹⁸⁷⁷. Formalmente, il Consiglio Europeo viene istituzionalizzato e quindi trova menzione, nel TUE, nella elencazione relativa alle istituzioni “classiche”¹⁸⁷⁸. Il Parlamento Europeo, ampliato nella sua composizione – 751 membri –, viene estromesso definitivamente dalla possibilità di iniziativa legislativa, demandata esclusivamente alla Commissione, e per la sua formazione, parlando di <<*rappresentanti dei cittadini dell’Unione*>>, si fa riferimento ad un organo di rappresentanza del popolo europeo¹⁸⁷⁹.

Fondamentale diviene, a questo punto, il relevantissimo riferimento al quadro delle procedure decisionali. Il Trattato di Lisbona, in merito alla produzione e all’adozione degli atti legislativi¹⁸⁸⁰ – come regolamenti, direttive e decisioni –, contiene le più importanti

¹⁸⁷³ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 46.

¹⁸⁷⁴ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 46-47.

¹⁸⁷⁵ Per un’analisi del tema relativo al nuovo ruolo assunto, in U.E., dai Parlamenti nazionali si rimanda al paragrafo 2.5. del Capitolo 2 della presente trattazione.

¹⁸⁷⁶ Il tema relativo ai principi di <<sussidiarietà, attribuzione e proporzionalità>> è minuziosamente trattato in F. PIZZETTI – G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 133 e ss.

¹⁸⁷⁷ L. CARBONE – L. COZZOLINO – L. GIANNITI – C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 223.

¹⁸⁷⁸ Nessun Trattato precedente contemplava, tra le istituzioni comunitarie, il Consiglio Europeo che veniva descritto come un <<vertice>> dei Capi di Stato e di Governo.

¹⁸⁷⁹ Elemento probabilmente riconducibile al famoso deficit democratico dell’Unione. Un approfondimento specifico è contenuto in L. CARBONE – L. COZZOLINO – L. GIANNITI – C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 224 e ss. Inoltre, per tutta l’argomentazione relativa al ruolo svolto dalle istituzioni europee e al loro intervento nell’ambito della procedura legislativa ordinaria si rimanda al Capitolo 2 della presente trattazione.

¹⁸⁸⁰ Atti giuridicamente vincolanti che, distinti dagli atti non legislativi, rilevano in sede di definizione della procedura applicabile per la loro adozione. L’atto legislativo, per sua natura caratterizzato da una procedura

novità. La “precedente” procedura di co-decisione, introdotta con il Trattato di Maastricht, viene estesa a numerosi settori e assume la denominazione di <<procedura legislativa ordinaria>> dell’Unione – art. 289, par. 1, TFUE -¹⁸⁸¹ e, la stessa, si contrappone e distingue dalla <<procedura legislativa speciale>>¹⁸⁸². La scelta relativa all’applicabilità, nel caso concreto, di una delle due procedure non è libera perché dipendente da criteri oggettivi quali il contenuto e lo scopo dell’atto¹⁸⁸³.

Le tre istituzioni chiamate a collaborare, nell’ambito della procedura legislativa ordinaria, sono nuovamente la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell’Unione. L’art. 17 TUE, par. 2, specifica che, ai fini dell’attività normativa:

<<un atto legislativo dell’Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono>>.

Espressione, questa, di una prerogativa assoluta connaturata alla procedura legislativa – sia essa ordinaria o speciale - che non può essere limitata o vincolata, né nel suo esercizio né nei suoi contenuti¹⁸⁸⁴. Considerando condizionante il ruolo svolto dalla Commissione, bisogna aggiungere che la proposta può essere modificata solo dalla Commissione stessa fin quando, però, l’atto non è adottato¹⁸⁸⁵ e inoltre l’istituzione in questione, con il ritiro della proposta originaria, ha la possibilità di bloccare l’intero *iter* legislativo europeo¹⁸⁸⁶.

Gli art. 14 e 16 TUE ribadiscono che il Parlamento Europeo e il Consiglio, inquadrati come organi deliberanti, esercitano congiuntamente la funzione legislativa¹⁸⁸⁷. Si formalizza, nuovamente, una pari potestà legislativa fra le due istituzioni, rispondente alla duplice

ampiamente partecipata in senso democratico, dovrebbe essere in grado di esprimere una scelta politica fondamentale.

Ibidem.

¹⁸⁸¹ Come recita lo stesso:

<<La procedura legislativa ordinaria consiste nell’adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all’articolo 294>>.

¹⁸⁸² Nell’art. 289, par. 2, si afferma che:

<<Nei casi specifici previsti dai trattati, l’adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest’ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale>>.

In queste tipologie di procedure viene meno la perfetta simmetria di poteri tra Parlamento europeo e Consiglio e infatti, nella maggior parte dei casi, è il Consiglio a riprendere una posizione di “primazia” sul P.E. che, ai fini dell’adozione di un atto, si limita ad approvarlo oppure ad emettere un proprio parere.

¹⁸⁸³ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 180-181.

¹⁸⁸⁴ Elemento che rappresenta un cardine sia del processo decisionale che dell’equilibrio istituzionale dell’Unione.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 185-186-187.

¹⁸⁸⁵ A riguardo, l’art. 293, par. 2, TFUE chiarisce che:

<<Fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all’adozione di un atto dell’Unione>>.

¹⁸⁸⁶ *Ibidem.*

¹⁸⁸⁷ Art. 14, par. 1 e art. 16, par. 1 TUE.

legittimità democratica – europea a livello del P.E. e nazionale a livello del Consiglio, dove trovano rappresentanza i governi dei singoli Stati membri ⁻¹⁸⁸⁸.

In un’ottica, principalmente di semplificazione, la procedura legislativa ordinaria è stata ricondotta ad un unico modello, contemplato nell’art. 294 TFUE. Giustificata sulla base del fatto che non venga prodotta incertezza e che il processo di adozione dell’atto sia portato a conclusione, la procedura vede oggi estesa la sua applicazione ad un numero elevatissimo di basi giuridiche¹⁸⁸⁹. L’avvio della procedura è sostanzialmente lo stesso e dal Trattato di Lisbona sono stati apportati “solo” dei miglioramenti, tesi a garantire un buon esito – qualitativo e temporale - della stessa. Alla presentazione della proposta da parte della Commissione¹⁸⁹⁰, inviata simultaneamente al P.E. e al Consiglio, segue la fase della c.d. <<prima lettura>>, nella quale entrambi devono adottare una propria posizione¹⁸⁹¹. La “prima” posizione è assunta dal Parlamento e trasmessa al Consiglio: se quest’ultimo approva la posizione del Parlamento, l’atto è adottato; se, invece, il Consiglio si discosta dalla posizione del P.E. procede all’adozione di una sua posizione in prima lettura che provvederà a trasmettere al Parlamento, informandolo delle sue motivazioni, e aprendo così la fase della <<seconda lettura>>¹⁸⁹². A partire da questo momento, il P.E. dispone di tre mesi entro i quali pronunciarsi. Ciò apre alla possibilità di percorrere strade diverse:

- se alla valutazione - da parte del Parlamento - segue un’approvazione esplicita o implicita della posizione del Consiglio l’atto, così come formulato da quest’ultimo, è definitivamente adottato;

- se la posizione è bocciata – a maggioranza dei membri del P.E. -, l’atto risulta non adottato;

- se il Parlamento, sempre a maggioranza dei suoi membri, emenda la “prima” posizione del Consiglio chiama in causa nuovamente la Commissione che, in merito agli stessi, dovrà formulare un proprio parere¹⁸⁹³.

Nuovamente, se entro tre mesi, il Consiglio – anch’esso, in questo caso, in seconda lettura - approva a maggioranza qualificata gli emendamenti proposti dal P.E., l’atto, così come emendato, è considerato adottato; se invece approva solo alcuni degli emendamenti, ha l’obbligo di convocare, entro sei settimane e in accordo con il P.E., un comitato di

¹⁸⁸⁸ Elemento corrispondente al principio di democrazia rappresentativa posto a fondamento dell’Unione Europea (art. 10 TUE).

U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 206.

¹⁸⁸⁹ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 192.

¹⁸⁹⁰ Si profila la possibilità che la Commissione, nell’esercizio del suo potere d’iniziativa, venga sollecitata dal Parlamento, dal Consiglio, da un milione di cittadini – “iniziativa popolare” – e che la stessa, dialogando con gli ambienti sociali e i gruppi di interesse, tenga conto delle loro richieste e prerogative.

Per una più approfondita disamina si rinvia al par. 5.2 del capitolo 5 della presente trattazione.

¹⁸⁹¹ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 192.

¹⁸⁹² *Ibidem*.

¹⁸⁹³ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 193.

conciliazione¹⁸⁹⁴. Comitato che persegue l'obiettivo di condurre il P.E. e il Consiglio, sulla base delle posizioni da loro espresse in seconda lettura, verso un <<progetto comune>> che, a sua volta, se approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio e a maggioranza dei voti espressi da parte del P.E., conduce verso la fase della <<terza lettura>> della procedura legislativa ordinaria¹⁸⁹⁵. Entro il termine di sei settimane, i due organi co-legislatori - il P.E. e il Consiglio – hanno la possibilità di adottare l'atto in base al progetto comune; trascorso il termine suddetto l'atto si considera definitivamente non adottato.

Come emerge da quanto appena descritto, il cuore della procedura è insito nella ricerca di un accordo condiviso tra il Parlamento e il Consiglio. Rilevante diviene il sistema di voto che, per il Consiglio dell'Unione confermando il meccanismo della maggioranza qualificata, assume la denominazione di sistema a doppia maggioranza. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 16, par. 4 TUE:

A decorrere dal 1° novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

Le altre modalità che disciplinano il voto a maggioranza qualificata sono stabilite all'articolo 238, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea>>¹⁸⁹⁶. Disposizione, questa, posta a garanzia del fatto che le proposte approvate dispongono, finalmente, di un'ampia base di consenso.

La definitiva formalizzazione della procedura legislativa ordinaria basata sulla votazione, in seno al Consiglio, a maggioranza qualificata e la sua estensione a settori definiti come sensibili, hanno permesso l'introduzione di alcune clausole di salvaguardia. Tra queste merita menzione quella definita come <<freno d'emergenza>>¹⁸⁹⁷: quando un membro del Consiglio ritiene che l'atto che si sta adottando con procedura legislativa ordinaria, in uno di quei settori definiti come sensibili, lede aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, può provocare la sospensione della procedura stessa attraverso il coinvolgimento del Consiglio Europeo¹⁸⁹⁸. Se entro quattro mesi il Consiglio Europeo riesce a raggiungere un accordo al proprio interno, la procedura di adozione di un atto può riprendere il suo

¹⁸⁹⁴ Il Comitato di conciliazione si compone dei membri del Consiglio dell'Unione e dei rappresentanti del Parlamento.

Ibidem.

¹⁸⁹⁵ Ovviamente nel caso in cui si verifichi un mancato accordo in sede di comitato di conciliazione, l'atto si considera non adottato.

Ibidem.

¹⁸⁹⁶ Gli art. 16 TUE e 238 TFUE sono integrati dalla Dichiarazione (n. 7).

¹⁸⁹⁷ Clausola applicabile a settori specifici disciplinati: dall'art. 48, par. 2 TFUE – Armonizzazione dei regimi di previdenza sociale dei lavoratori -; art. 82, par. 3 TFUE – Cooperazione giudiziaria in materia penale -; art. 83, par. 3 TFUE – Armonizzazione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale -.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 439.

¹⁸⁹⁸ *Ibidem.*

corso naturale; in previsione contraria, la procedura stessa si interrompe definitivamente e l'atto, originariamente proposto, si considera come non adottato¹⁸⁹⁹.

Relativamente alla durata temporale della procedura legislativa ordinaria si calcola che, la stessa, nella sua interezza duri in media due anni e che solo la possibilità di un accordo anticipato, in prima lettura, tra Parlamento Europeo e Consiglio possa garantire un contingentamento dei tempi¹⁹⁰⁰. Garanzia, questa, affiancata a quelle inizialmente predisposte dal Trattato di Lisbona e consistenti nello scopo di fornire, ai cittadini dell'U.E., un processo decisionale realmente trasparente e democratico.

2. L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: PROCESSI DECISIONALI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

di *Maria Paola Melito*

SOMMARIO: 2.1. Le istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria: il modello post Lisbona - 2.2. La Commissione europea. - 2.3. Il Parlamento europeo - 2.4. Il Consiglio - 2.5. Il ruolo dei Parlamenti nazionali. - 2.6. I processi decisionali dell'Unione europea: tra democrazia rappresentativa e metodo intergovernativo - 2.7. Prospettive di riforma volte ad assicurare maggiore democratizzazione del sistema istituzionale dell'Unione

2.1. Le istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria: il modello post Lisbona

Il trattato di Lisbona ha ridisegnato il quadro istituzionale dell'Unione europea con l'obiettivo di: «promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, e garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni¹⁹⁰¹».

Lo stesso ha infatti aperto una nuova fase nella misura in cui ha rafforzato le attribuzioni di ognuna delle istituzioni politiche, potenziandone i rispettivi ruoli nell'ambito di un quadro istituzionale in cui la cooperazione tra le istituzioni resta un elemento centrale, e operando dei cambiamenti nel metodo decisionale, il cosiddetto “metodo comunitario”, adeguandolo al nuovo quadro istituzionale in cui al Consiglio europeo è conferita la competenza di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali e il Parlamento e il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio, sulla base delle proposte della Commissione.

¹⁸⁹⁹ R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 194.

¹⁹⁰⁰ In merito la conclusione di un accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione - <<Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione>> del 13.06.2007 - sembra aver agevolato il funzionamento della procedura sotto questo profilo. L'accordo in questione prevede l'instaurazione di contatti frequenti tra le tre istituzioni che si realizzano, per mezzo dei c.d. triloghi, sin dalla fase della <<prima lettura>>.

Un approfondimento del tema è fornito al Capitolo 3, par. 3.3.1., della presente trattazione.

¹⁹⁰¹ Art.13 c.1° TUE.

Tale metodo è caratterizzato, infatti, dalla conciliazione d'interessi diversi, nella misura in cui la Commissione rappresenta l'interesse generale, e la rappresentanza democratica, europea e nazionale, sono tutelate rispettivamente dal Parlamento e dal Consiglio, che sono gli organi legislativi dell'Unione.

Il processo legislativo, in origine apparentemente indifferenziato, si è progressivamente trasformato in un sistema di procedure molteplici e complesse cui i legislatori partecipano con diversi ruoli.

Il trattato di Lisbona - come esposto in maniera più ampia nel capitolo precedente del presente lavoro - ha operato una chiarificazione e una semplificazione del processo legislativo, distinguendo nell'articolo 289 TFUE, tra la procedura legislativa ordinaria, la regola generale, e le procedure legislative speciali, applicabili nei casi specifici previsti dai Trattati¹⁹⁰². Per effetto dell'entrata in vigore dello stesso si è realizzata, dunque, la consacrazione della procedura legislativa ordinaria (art.294 TFUE) quale principale procedura legislativa dell'Unione, dal momento che questa si applica alla maggior parte dei settori di competenza europea (sia esclusiva che concorrente).

Alla luce di tale premessa il presente contributo si propone di tracciare una sintetica analisi delle istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria al fine di poter cogliere i meccanismi decisionali interni ad ognuna di queste e gli equilibri istituzionali che si sono configurati all'indomani del trattato di Lisbona.

Esaminati tali equilibri potranno trarsi alcune indicazioni circa lo stato di avanzamento del processo di democratizzazione dell'Unione il cui compimento costituiva l'obiettivo principale del predetto Trattato.

A tal fine sarà necessario andare al di là dell'analisi meramente normativa e allargare lo sguardo ai procedimenti decisionali che hanno di fatto caratterizzato la vita dell'Unione negli ultimi anni.

2.2 La Commissione europea

L'articolo 17 del TUE affida alla Commissione¹⁹⁰³ il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e a tal fine di adottare le iniziative appropriate.

Definita comunemente, ma in modo non del tutto proprio, l'Esecutivo dell'Unione, la Commissione ha un ruolo centrale nell'assetto istituzionale, in quanto partecipa in modo sostanziale al processo di formazione delle norme e ne controlla la puntuale esecuzione.

Il trattato di Lisbona preserva la precedente ortodossia riguardo all'iniziativa legislativa, formalizzando la disposizione giuridica che assicura alla Commissione l'esercizio di tale potere.

Tuttavia va rilevato che l'evoluzione della procedura decisionale nel corso del processo d'integrazione ha introdotto nella prassi alcuni elementi che hanno *de facto* indebolito l'esercizio di tale potere da parte della Commissione, come ad esempio l'impegno assunto dalla Commissione stessa di consultare sistematicamente le parti interessate al processo decisionale: gli Stati membri; il Parlamento; gli organi consultivi; ed infine le parti sociali.

¹⁹⁰² Come diffusamente trattato al Capitolo 1, par. 1.3, del presente elaborato.

¹⁹⁰³ Per i profili istituzionali cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, settima edizione, Cedam, Padova, 2012; R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2017; R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016.

Gli articoli 225¹⁹⁰⁴ e 241¹⁹⁰⁵ del TFUE offrono al Consiglio e al Parlamento la possibilità di sottoporre alla Commissione una proposta di iniziativa legislativa su un tema specifico qualora reputino opportuno che l'adozione di un atto sia necessaria la fine di raggiungere obiettivi comuni¹⁹⁰⁶.

L'elemento di novità introdotto dal trattato di Lisbona¹⁹⁰⁷ riguarda l'obbligo della Commissione di motivare la propria decisione nei casi in cui decida di non dare seguito alla proposta.

Il diritto d'iniziativa rappresenta uno degli elementi sostanziali dell'equilibrio istituzionale, ne consegue che i legislatori debbano rispettare la libertà discrezionale della Commissione per quanto concerne le decisioni sul seguito delle proposte.

Tuttavia, il debole potere d'iniziativa sancito dai trattati per quanto concerne il Parlamento e il Consiglio, non rappresenta l'unica "sfida" al quasi-monopolio della Commissione.

I trattati prevedono la possibilità che "cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati¹⁹⁰⁸".

Quanto al profilo organizzativo tale istituzione è composta dal Collegio dei Commissari costituito da un Presidente e 26 Commissari, ovvero da un numero di membri pari al numero degli Stati membri¹⁹⁰⁹ e si articola poi in servizi comuni e Direzioni generali.

La collegialità, secondo la quale tutti i membri della Commissione sono congiuntamente responsabili delle decisioni e delle azioni intraprese, è il principio fondamentale alla base di tutte le procedure decisionali in seno alla stessa, tanto durante la preparazione delle

¹⁹⁰⁴ "A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

¹⁹⁰⁵ " Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporgli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio".

¹⁹⁰⁶ Sebbene la Commissione rispetti in via generale il periodo di risposta alle proposte del Consiglio e del Parlamento, raramente si verifica un seguito sostanziale di tali iniziative.

¹⁹⁰⁷ Per un'analisi riguardante il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione cfr. A. PRETO, *La Commissione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Università di Trento, 3 maggio 2011, p. 30-33.

¹⁹⁰⁸ Articolo 11 c. 4° TUE.

¹⁹⁰⁹ Sebbene la Commissione ai sensi dell'articolo 17c.1° del TUE sia l'istituzione che promuove l'interesse generale dell'Unione, il numero dei membri della Commissione è una decisione sensibile sia da un punto di vista politico giacché influisce sul bilanciamento tra pulsioni intergovernative e comunitarie, che istituzionale; il numero di Commissari ha delle ripercussioni sul funzionamento dell'istituzione nel suo complesso e sul suo bilancio. Un crescente numero di Commissari comporterebbe un aumento delle Direzioni Generali e un'ulteriore frammentazione dei portafogli. Conformemente ai trattati, a decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione sarebbe dovuta essere composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati.

Tuttavia, l'articolo 17 c.5° del TUE prevede una deroga a tale disposizione poiché il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità può decidere di modificare il numero dei Commissari. Il Collegio ha continuato ad essere composto da un Commissario per Stato membro anche dopo il 2014. Il Consiglio europeo, come preannunciato in una dichiarazione, già prima dell'entrata in vigore del nuovo trattato, ha infatti adottato una decisione che ha confermato l'attuale numero di Commissari per un quinquennio.

proposte legislative¹⁹¹⁰ (ad esempio consultazioni interservizi o riunioni dei gabinetti dei Commissari) quanto durante i negoziati interistituzionali.

In particolare, i membri della stessa non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo, astenendosi da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti e sono scelti, tra i cittadini degli Stati membri, «in base alla loro competenza generale» e tra persone «che offrano ogni garanzia di indipendenza¹⁹¹¹».

Oltre al potere di iniziativa legislativa la Commissione annovera tra le sue molteplici ed eterogenee funzioni anche quella di “custode dei trattati” e dell'esecuzione degli atti derivati, sotto il duplice profilo del controllo sull'osservanza del diritto dell'Unione e dell'esecuzione in senso proprio. Essa è inoltre dotata di un autonomo potere normativo in alcune materie specificatamente individuate dai trattati¹⁹¹² e gode di un potere delegato di integrazione o applicazione degli atti adottati dal Consiglio e dal Parlamento nei quali tale delega sia contenuta.

Il trattato di Lisbona ha inoltre aggiunto che la Commissione *inter alia* "avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali¹⁹¹³".

Quanto ai rapporti interistituzionali¹⁹¹⁴, come si avrà modo di constatare attraverso l'analisi dell'istituzione parlamentare, la progressiva affermazione del ruolo del Parlamento ha rafforzato le relazioni tra le due istituzioni all'insegna del controllo politico del Parlamento sull'indipendenza della Commissione.

Tale aspetto si coglie principalmente nella procedura di nomina della Commissione modificata dal trattato di Lisbona, il quale stabilisce che *si deve tener conto dei risultati delle elezioni europee* quando il Consiglio europeo, dopo appropriate consultazioni (di cui alla Dichiarazione n. 11 sull'articolo 17, paragrafi 6 e 7, del trattato sull'Unione europea, allegata al trattato di Lisbona) e deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento il candidato alla carica di Presidente della Commissione.

Il Parlamento elegge il Presidente a maggioranza dei membri che lo compongono (articolo 17, paragrafo 7, TUE).

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il Presidente designato, adotta l'elenco delle altre personalità che intende nominare membri della Commissione, conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro.

¹⁹¹⁰ Per evitare un appesantimento eccessivo delle riunioni e tempi troppo lunghi le deliberazioni vengono filtrate da riunioni preparatorie, vuoi dei Commissari più interessati, vuoi dalla riunione dei capi di gabinetto, vuoi attraverso la procedura scritta, quest'ultima utilizzata in particolare per le delibere ripetitive e meno problematiche. Tale procedura comporta la previa trasmissione della proposta a tutti i Commissari e l'adozione in caso di mancata opposizione.

Per gli atti più rilevanti la delibera non può che essere del Collegio.

¹⁹¹¹ Art.17, c. 3°, TFUE.

¹⁹¹² Art.45, n. 3, lett.d TFUE (libera circolazione dei lavoratori),art.101 n.3 TFUE (esenzioni individuali in materia di concorrenza), art. 106 n.3 TFUE (imprese pubbliche), art.108 n.2 TFUE (aiuti di Stato).

¹⁹¹³ Art. 17 c.1 TUE.

¹⁹¹⁴ Per un'analisi approfondita della posizione istituzionale della Commissione si veda O.HOING - W. WESSELS, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance. Secretariat or Partner to the European Council?*, in M. CHANG - J. MONAR (a cura di), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, College of Europe, 2013, pp.123-146.

Il Presidente e gli altri membri della Commissione, incluso l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione del Parlamento europeo* e sono quindi nominati dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

A partire dal trattato di Maastricht, il mandato di membro della Commissione ha durata pari a quella della legislatura del Parlamento europeo, ossia cinque anni, ed è rinnovabile. Nel Trattato di Lisbona si stabilisce, inoltre, che la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo, il quale, nell'esercizio della sua funzione di controllo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 TFUE.

In virtù di tali rilevanti novità normative il rapporto tra Commissione e Parlamento¹⁹¹⁵ sembra essersi avvicinato al rapporto di fiducia che lega a livello nazionale Parlamento e Governo.

Tuttavia esaminando con attenzione¹⁹¹⁶ la natura del voto di fiducia del Parlamento nei confronti del candidato alla presidenza e poi dei commissari emerge che il “colore” politico della Commissione non è sicuramente simmetrico ai rapporti tra le forze presenti in Parlamento, bensì, fondamentalmente, a quello dei Governi che hanno dato corso alle designazioni. Le dinamiche politiche che portano al conferimento della “fiducia”, forse sarebbe meglio dire della “approvazione”, non sono di piena identificazione politica tra le forze presenti nel Parlamento europeo e la Commissione.

La composizione di quest'ultima, infatti, non è lo specchio degli equilibri tra i gruppi parlamentari, tra le aggregazioni delle grandi famiglie politiche presenti nel Parlamento europeo; non è, per intenderci, il riflesso di una coalizione formatasi all'interno dell'organismo rappresentativo. È, semmai, il frutto di un bilanciamento tra il colore politico dei governi nazionali, oppure degli equilibri politici interni ai vari paesi che esprimono i Commissari, e quello del Parlamento europeo. La sostanza dei rapporti politici maturati tra Parlamento e Commissione, pertanto, soprattutto all'atto dell'approvazione della Commissione, assume aspetti del tutto diversi rispetto al rapporto fiduciario presente nei sistemi parlamentari nazionali. Nel caso della Commissione europea, infatti, si registra un intreccio, assente nelle ordinarie esperienze costituzionali, tra rapporti di forza politici interni al Parlamento, ai gruppi, e tra gli esecutivi nazionali a cui è direttamente riconducibile la nomina dell'organo esecutivo. La “fiducia” (approvazione) della Commissione da parte del Parlamento europeo è, quindi, frutto della convergenza di una serie di valutazioni politiche eterogenee, tra le quali, inutile negarlo, anche di più o meno forti condizionamenti politici nazionali. La Commissione non è il frutto di un accordo politico parlamentare, ma eminentemente inter-governativo; e tuttavia degli equilibri presenti in Parlamento deve tenere conto se non vuol correre il rischio di naufragare prima ancora di cominciare la navigazione; l'esperienza della Commissione Barroso è esemplare al riguardo.

¹⁹¹⁵ A. PRETO, *op.cit.*, p. 19 ss.

¹⁹¹⁶ Cfr. sul punto A. SAITTA *Il rapporto maggioranza – opposizione nel Parlamento europeo in Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, (a cura di) E. CASTORINA, Giappichelli, Torino, 2007, p. 114-124 ; E. SALVATI *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?* in *Il Politico*, 2016, anno LXXXI, n. 1, pp. 52-82.

Nonostante l'approvazione parlamentare ed il potere di censura, quindi, non si può parlare di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione, proprio perché la Commissione non nasce a seguito di un accordo politico parlamentare, ma governativo.

2.3 Il Parlamento europeo

Una delle tendenze costanti dell'evoluzione istituzionale della Comunità e poi dell'Unione europea può identificarsi nel progressivo ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo: da Assemblea dotata di poteri pressoché esclusivamente consultivi a vero e proprio co-legislatore.

Un punto di snodo fondamentale è costituito senza dubbio dalle elezioni a suffragio universale e diretto di questa istituzione a partire dal 1979, che ne hanno rafforzato decisamente la legittimazione democratica.

A partire dal Trattato di Maastricht del 1993, a seguito dell'introduzione della procedura di co-decisione, il Parlamento europeo è divenuto, su di un piano di sostanziale parità con il Consiglio, co-protagonista del processo decisionale europeo.

Le successive riforme dei Trattati, fino a quella del Trattato di Lisbona¹⁹¹⁷, non hanno fatto che assecondare e approfondire questo *trend* nel senso di un rafforzamento del Parlamento europeo nei rapporti interistituzionali¹⁹¹⁸.

L'articolo 14 del TUE¹⁹¹⁹ determina il ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale: esso esercita, congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislative e di bilancio, funzioni di controllo politico e consultive ed elegge il Presidente della Commissione.

Il secondo paragrafo del suddetto articolo afferma che il Parlamento è composto da cittadini dell'Unione¹⁹²⁰, stabilendo un legame diretto tra il Parlamento e i cittadini degli Stati membri e fissa le regole che ne determinano la composizione¹⁹²¹.

¹⁹¹⁷ Per un'analisi approfondita cfr. C. FASONE – N. LUPO “Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno” in *Studi sull'integrazione europea* VII (2012), p.329 -357; G.BONVICINI (a cura di) “Il Parlamento europeo per la nuova Unione”, ed. Nuova Cultura, Roma, 2014.

¹⁹¹⁸ Cfr. L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 43-54.

¹⁹¹⁹ Art. 14 TUE “1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione. 2. Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi. C 326/22 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012 IT Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma. 3. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni. 4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza”.

¹⁹²⁰ L'articolo 189 TCE definiva il Parlamento come l'istituzione rappresentante i popoli degli stati.

¹⁹²¹ Ovvero: una rappresentanza dei cittadini degressivamente proporzionale; un numero massimo di 750 membri, più il suo Presidente e stabilisce un numero minimo e un numero massimo di rappresentanti per Stato membro. Secondo il principio della proporzionalità degressiva gli interessi delle minoranze sono protetti se si concede agli Stati meno popolosi una rappresentanza relativamente più alta rispetto agli Stati più popolosi. Il Parlamento ha deciso di correggere le disparità storiche nella distribuzione dei seggi e di adeguare la propria composizione a cadenza regolare, al fine di riflettere i cambiamenti demografici ed eventuali futuri allargamenti.

Il numero di rappresentanti per Stato membro non è stabilito direttamente dai trattati, ma è rinviato ad una decisione del Consiglio europeo, adottata all' unanimità su proposta del Parlamento europeo e previa approvazione di quest'ultimo.

La nuova formulazione del suddetto paragrafo ha inoltre modificato il mandato dei deputati al Parlamento europeo¹⁹²², formalizzando il principio di sovranità popolare.

Quanto alle modalità di funzionamento di tale istituzione si osserva che le sue dimensioni così ampie (750 deputati più il Presidente¹⁹²³) per forza di cose hanno determinato il consolidarsi di una frammentazione o parcellizzazione dei suoi processi decisionali ed infatti gran parte delle attività si svolge nei consessi ristretti: gruppi¹⁹²⁴, delegazioni e commissioni.

Sono questi consessi che rappresentano il “cuore istituzionale” del Parlamento europeo, i luoghi in cui le decisioni – poi quasi sempre confermate in plenaria – vengono sostanzialmente assunte. Quest’ultima, ai sensi dell’art.231 TFUE e salvo disposizioni contrarie dei trattati¹⁹²⁵, delibera a maggioranza dei suffragi espressi.

Conforto a quanto sopra affermato viene dall’analisi del regolamento interno del Parlamento europeo, nel quale vengono ripetutamente presi in considerazione i gruppi parlamentari.

Pochissimo spazio di autonomia è lasciato al singolo deputato europeo, anche solo in termini di manifestazione pubblica delle sue opinioni (la durata media degli interventi in Assemblea per gli europarlamentari è di un minuto): la sua azione è irreggimentata entro le posizioni già discusse e definite all’interno dei gruppi, delle delegazioni e delle commissioni.

I parlamentari europei possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche (art. 32, I co. Reg. PE), purché siano in numero minimo di 25 ed eletti in almeno un quarto degli Stati membri.

L’appartenenza ad un gruppo – contrariamente a quel che accade ad esempio nel Parlamento italiano, e similmente a ciò che si verifica, invece, in Francia – non è dunque obbligatoria: i parlamentari, infatti, o per dissenso alle linee politiche diffuse in seno al

¹⁹²² Il trattato di Lisbona ha modificato il mandato ufficiale dei deputati al Parlamento europeo, che da "rappresentanti dei popoli degli Stati" sono divenuti "rappresentanti dei cittadini dell'Unione".

¹⁹²³ Cfr. ampiamente in proposito F. FABBRINI, *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 787-802. Sulle origini del compromesso dei 750 più uno cfr., volendo, C. FASONE, *Quando i seggi.... non tornano. A proposito dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e del trattato di riforma*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, novembre 2007.

¹⁹²⁴ Sul tema dei gruppi all’interno del Parlamento europeo cfr. G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983; S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Torino, 2001, p. 3 s.; e E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione di gruppi politici all’interno del Parlamento europeo (Osservazioni a margine di una sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee)*; A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell’ordinamento europeo* in *Politica del diritto*, 2007, p.153 ss.

¹⁹²⁵ È infatti richiesta la maggioranza assoluta dei componenti l’Assemblea, ad esempio, per l’elezione del Presidente della Commissione (art.17,n.7 TUE); in materia di procedura semplificata di revisione dei trattati (art.48,n.7, comma 4 TUE); per l’ammissione di nuovi Stati (art.49 TUE).

È richiesta poi la maggioranza dei componenti e dei due terzi dei voti espressi per l’approvazione della mozione di censura sull’operato della Commissione (art.234 TFUE) e per la constatazione del rischio evidente di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori su cui si fonda l’Unione europea (art.354,comma4 TFUE).

Infine è prevista la maggioranza dei componenti e dei tre quinti dei suffragi espressi qualora il Parlamento europeo volesse confermare gli emendamenti al bilancio respinti dal Consiglio (art.314,n.7,lett.d, TFUE).

Parlamento o per scelte varie di opportunità, possono decidere di non aggregarsi ad altri acquisendo lo status di deputati non iscritti, a cui comunque spetta un ufficio di segreteria, è definito dall'Ufficio di presidenza e in pratica appare assai svantaggioso rispetto a quello dei deputati appartenenti ai gruppi (art. 35 Reg. PE).

Coerentemente non è previsto l'istituto del gruppo misto, ossia di un gruppo parificato agli altri per ciò che concerne le modalità di esercizio delle funzioni parlamentari, distaccandosene per la totale assenza di vincoli ideologici tra i componenti, uniti, pertanto, solo sul piano, per così dire, tecnico.

La potenza delle macchine organizzative dei gruppi si ritrova, ulteriormente amplificata, nella loro sede di raccordo, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi (CdP, articoli 26 e 27 Reg. PE), composta dal Presidente del Parlamento e dai presidenti dei gruppi politici.

Essa è responsabile della gestione politica generale del Parlamento e degli aspetti politici delle sue attività, tra cui l'organizzazione del lavoro del Parlamento¹⁹²⁶, i rapporti con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea e le relazioni con i paesi terzi.

Le sue riunioni si tengono in genere la settimana che precede le tornate di Strasburgo e durante tali tornate.

Tale organo, ben più di qualsiasi altro nel Parlamento europeo (ivi incluso il Presidente del Parlamento europeo, che appare una figura abbastanza debole, sul piano dei poteri all'interno dell'assemblea, rispetto a altri attori europei¹⁹²⁷), definisce gli indirizzi delle attività parlamentari e quasi sempre ne predetermina gli esiti: una volta raggiunto il compromesso tra gruppi in questa sede su una certa questione, la posizione del Parlamento europeo è sostanzialmente imm modificabile.

E il compromesso si considera conseguito quando i due gruppi maggiori per dimensioni, quello dei socialisti (PSE) e quello del partito popolare europeo (PPE), sono concordi.

Per più versi il potere politico del Parlamento europeo e la sua capacità di rivendicare il proprio punto di vista nei confronti delle altre istituzioni poggiano proprio sull'alleanza tra il PSE e il PPE (l'opposizione è invece costituita, di norma, dai gruppi euroscettici). Quando l'alleanza viene a mancare innanzitutto nella Conferenza dei Presidenti, la stessa posizione del Parlamento europeo ne risulta indebolita, perché tale organo appare diviso al suo interno.

L'art.26 del regolamento del Parlamento europeo prescrive come strumento metodologico di lavoro la ricerca del consenso sulle questioni deferite alla Conferenza e aggiunge che qualora ciò non fosse possibile "si procede a una votazione ponderata in funzione del

¹⁹²⁶ In particolare essa è titolare della competenza all'elaborazione dell'ordine del giorno. Come già detto tale organo, deputato alla determinazione della proposta di ordine del giorno, deve muoversi nella direzione al riguardo tracciata dai gruppi e dalla Conferenza dei presidenti ma non solo. Si tratta anche, nella fase programmatica, di prendere in considerazione un aspetto fondamentale che concerne non solo il coordinamento con i lavori delle commissioni ma anche un parallelismo efficace e reale con le iniziative della Commissione e del Consiglio. Questo aspetto, tipico di un regime parlamentare improntato alla collaborazione dei poteri, viene sostanzialmente scolpito nel continuo riferimento che la Conferenza dei capigruppo deve fare al programma legislativo della Commissione stessa (art.57 Reg.PE).

¹⁹²⁷ La debolezza della Presidenza del Parlamento europeo si rileva, ad esempio, se comparata alla forza dei Presidenti delle due Camere italiane o del Presidente dell'Assemblée nazionale francese (su cui cfr. A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V République*, Paris, 1996). Per un esame comparato, purtroppo non aggiornatissimo, cfr. M.JENNY, W. MÜLLER, *Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?*, in H.DÖRING (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, 1995, p. 326 ss.

numero dei membri di ogni gruppo politico”. Come si nota, pur essendo prevista una divisione interna del Parlamento secondo affinità politiche, il funzionamento della Conferenza non conosce una divisione tra maggioranza e opposizione.

In particolare esaminando la disciplina delle rilevanti funzioni svolte dalla Conferenza riguardo ai rapporti con le altre istituzioni dell’Unione e con i paesi terzi e soprattutto relativamente alla funzione di indirizzo legislativo, non si rinvencono norme di garanzia a favore dei gruppi dell’opposizione, come avviene nei Parlamenti nazionali, magari con la previsione di tempi specifici, o di apposite sessioni per esaminare le proposte avanzate dai gruppi di opposizione.

Si può infatti affermare che il Parlamento europeo è caratterizzato da pluralismo politico, ma non contempla una funzione costituzionale dell’opposizione.

La ragione di tale mancanza è stata in dottrina¹⁹²⁸ individuata nel fatto che nel Parlamento europeo non è prevista una funzione di opposizione dal momento che non esiste un vero e proprio rapporto fiduciario con la Commissione né un accordo politico stabile di coalizione in grado di dare vita ad un organico disegno di indirizzo politico nella disponibilità del Parlamento. Non che manchi, ovviamente, un disegno, un indirizzo politico della Commissione e dello stesso Consiglio. Semmai il primo dei problemi è proprio che spesso ne coesistono due diversi, facenti capo rispettivamente alla Commissione ed al Consiglio. L’origine dell’incompletezza del disegno organizzativo e funzionale parlamentare però, probabilmente risiede proprio in ciò, che gli indirizzi politici portati a realizzazione dagli organi esecutivi non sono maturati in seno al Parlamento, né a seguito di un confronto con quello e, quindi, non sono frutto di un rapporto organico della maggioranza parlamentare con l’esecutivo.

La dialettica di cui il Parlamento europeo risulta protagonista è, dunque, non tanto quella tra una maggioranza ed un’opposizione interne, quanto tra istituzioni. In tal senso in dottrina è stata utilizzata l’espressione “assemblea antagonista”¹⁹²⁹ per definire il ruolo del Parlamento europeo nei confronti delle altre istituzioni comunitarie. In particolare si osserva che la necessità di avere una maggioranza assoluta per garantire il peso specifico del Parlamento nei confronti delle altre istituzioni nel procedimento legislativo ordinario richiede (per vincoli numerici) una gestione altamente consensuale dell’aula. Si assiste, cioè, ancora più che alla contrapposizione tra diverse visioni politiche interne all’organo rappresentativo, al confronto tra diverse tipologie di interessi, diverse prospettive di comprensione e di approccio ai problemi aperti sul tavolo della politica europea, e che trovano cittadinanza a diverso titolo nelle varie istituzioni di cui l’Unione si compone.

Pertanto, le divisioni all’interno del Parlamento, fin quando non vi saranno una maggioranza e un’opposizione stabili perché politicamente definite, sorgono per lo più per questioni specifiche e trovano espressione nelle singole votazioni quali sintomi, più che di scarsa coesione fra i gruppi ed all’interno di ciascuno di essi, del prevalere degli interessi nazionali su quelli politici-ideologici funzionali all’edificazione della “casa europea”¹⁹³⁰.

¹⁹²⁸ Cfr. A. SAITTA, *op. cit.*, p.120 ss.

¹⁹²⁹ Cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, si utilizza tale termine per sottolineare un basso grado di competizione interna e alto livello di conflittualità con le altre istituzioni comunitarie.

¹⁹³⁰ Cit. A. CIANCIO *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell’Unione* in www.federalismi.it, 6 maggio 2009, p.8.

Difatti all'interno dei gruppi la dialettica è spesso anche molto accesa, in ragione dei contrasti che possono registrarsi tra le diverse delegazioni nazionali.

Ciascun deputato europeo – in questo caso obbligatoriamente, al contrario di quanto accade per l'iscrizione ai gruppi – è membro di una delegazione nazionale. Ogni delegazione è composta da tutti i parlamentari europei eletti in uno Stato membro, a prescindere dalla loro cittadinanza: ciò rende immediatamente evidente quale asimmetria vi sia nel peso delle delegazioni, che è direttamente correlato al numero di seggi parlamentari spettanti a ciascuno Stato.

Il compromesso all'interno di ciascun gruppo passa per la mediazione tra le posizioni delle diverse delegazioni nazionali, spesso non facilmente riconponibili. Su alcuni dossier e proposte legislative, a volte, gli interessi nazionali riemergono così prepotentemente che i gruppi sono divisi al loro interno e che il voto parlamentare finisce per basarsi più sull'alleanza tra delegazioni nazionali che tra gruppi¹⁹³¹.

Tali rapporti di forza tra gruppi e delegazioni si ritrovano anche all'interno delle commissioni permanenti del Parlamento europeo. Nell'organizzazione dei lavori i parlamentari si dividono, infatti, in commissioni permanenti (art. 196 ss. reg. PE), le quali attualmente sono 20, con una suddivisione materiale che subisce talvolta taluni aggiustamenti ad opera della Conferenza dei Presidenti. L'appartenenza ad una commissione non è obbligatoria: tanto è vero che alcuni parlamentari chiamati a ricoprire ruoli particolarmente impegnativi, come i presidenti dei gruppi, scelgono sovente di non essere nominati nelle commissioni. Sebbene nelle previsioni del regolamento relative alle commissioni non vi sia alcun riconoscimento espresso delle differenti provenienze nazionali degli europarlamentari (ossia delle delegazioni nazionali), queste rappresentano un possibile correttivo nelle nomine. I deputati di alcuni Stati membri mostrano infatti delle tradizionali preferenze per alcune commissioni¹⁹³².

Dunque, vi è un primo dato da considerare nell'esame del sistema delle commissioni¹⁹³³ (come già evidenziato per altri profili relativamente alle delegazioni): una fortissima asimmetria tra queste, sia quanto ai poteri sia quanto alla composizione. E i due aspetti sono strettamente legati tra di loro. Le commissioni non direttamente coinvolte nell'ambito delle procedure legislative, come la commissione per le petizioni, quella per i diritti delle donne e quella per gli affari esteri, hanno dimensioni notevolmente maggiori rispetto alle altre.

La commissioni “legislative”, infatti, configurandosi come veri e propri centri decisionali, necessitano di lavorare tendenzialmente con numeri più piccoli.

¹⁹³¹ Cfr. gli studi di A. KREPPPEL, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, 2002, spec. pp. 206-209, e S. HIX, A. G. NOURY, G. ROLAND, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, 2007, p. 201 ss. Mentre la prima a. sottolinea proprio la natura composita dei gruppi e la persistente capacità di condizionamento al loro interno delle delegazioni nazionali, gli altri a. rilevano come, in particolare dagli anni Novanta in poi, la coesione interna ai gruppi politici sia notevolmente aumentata, diventando decisiva per l'approvazione degli atti legislativi in Assemblea.

¹⁹³² Gli eurodeputati irlandesi risultano, per esempio, particolarmente “affezionati” alla commissione per l'agricoltura; quelli italiani alla commissione affari costituzionali. Cfr. R. CORBETT, F. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, 2011, VIII ed., p. 129, e R. WHITAKER, *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, London, 2011, pp. 50-51.

¹⁹³³ C. NEUHOLD, P. SETTEMBRI, *The Role of European Parliament Committees in the EU Policymaking Process*, in T. CHRISTIANSEN, T. LARSSON (eds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*, Northampton, 2007, pp. 152-180.

Il rispetto dei rapporti di forza tra gruppi è il criterio tendenziale di riferimento nella composizione delle commissioni permanenti.

Nel Parlamento europeo, infatti, si osserva “per quanto possibile¹⁹³⁴” il principio di proporzionalità ed in vero ad esso si conforma anche il sistema di assegnazione delle cariche all’interno delle commissioni.

La presidenza delle 20 commissioni permanenti è distribuita in modo rigidamente proporzionale tra i gruppi e la scelta di colui che ricoprirà la carica di presidente da parte di ciascun gruppo è influenzata da diversi fattori, tra i quali il principale è il peso delle delegazioni nazionali. La designazione dei presidenti di commissione da parte dei gruppi va poi ratificata con voto a maggioranza semplice nelle commissioni.

Tuttavia, rispetto alle procedure legislative, gli attori principali nel Parlamento europeo sono il relatore e i coordinatori dei gruppi in commissione; e in misura minore i “relatori-ombra”.

Peraltro, come si è anticipato, la direzione assunta da una certa procedura dipende in larga parte dalla costruzione del consenso tra gruppi in seno alla Conferenza dei Presidenti, innanzitutto per quanto attiene alla tempistica dei procedimenti.

Si sottolinea inoltre che proprio in commissione si realizza poi uno dei momenti di più intenso contatto tra Parlamento, Commissione e Consiglio. Benché questi ultimi non abbiano infatti né il diritto né l’obbligo di prendere parte ai lavori istruttori (art. 206, c. 2 Reg.PE.), lo fanno frequentemente su invito dei presidenti delle commissioni stesse. Innanzitutto, soprattutto per le questioni politicamente più delicate e sensibili, la Commissione deve tentare di persuadere già in fase istruttoria il Parlamento dell’opportunità delle proprie proposte (ciò in quanto la caratteristica essenziale in sede europea, è la mancanza di una vera e propria divisione tra maggioranza ed opposizione su ogni singola proposta essendo dunque i parlamentari comparativamente molto più liberi nelle proprie scelte di quanto lo siano i deputati dei singoli Stati membri) e in secondo luogo per approfittare della preparazione tecnica di gran parte dei commissari al fine di migliorare i progetti che dovranno approdare in plenaria (laddove, per la complessità del dibattito, è molto più arduo che questo scopo venga raggiunto).

Contrariamente a quanto accade nella gran parte dei Parlamenti degli Stati membri, dove i relatori sulle proposte legislative, laddove previsti, sono nominati dal presidente di commissione e provengono quasi sempre dalle fila della maggioranza parlamentare, nel Parlamento europeo, per la necessità di tener conto del complesso equilibrio tra politica del consesso e appartenenze nazionali, sono i rappresentanti dei gruppi in commissione, e cioè i “coordinatori di commissione¹⁹³⁵”, che sostanzialmente negoziano la ripartizione delle proposte legislative e dei dossier tra i gruppi. La distribuzione degli incarichi dei relatori

tra i gruppi, sebbene non disciplinata formalmente in questi termini dal regolamento, viene descritta con la metafora della “messa all’asta” dell’incarico¹⁹³⁶. Ciascun gruppo ha una certa quantità di “punti” da spendere all’inizio della legislatura, in proporzione alla sua forza numerica: a seconda di quanto rilevante è una certa proposta legislativa,

¹⁹³⁴ Art.199 c.1° Reg.PE.

¹⁹³⁵ Art. 205 Reg.PE.

¹⁹³⁶ Cfr. C. FASONE – N. LUPO, *op.cit.*, p.337ss.

può mettere in gioco i “punti” che ritiene, pur di ottenerla. Naturalmente, finiti i punti in una certa legislatura, salvo eccezioni, non possono ottenersi più ulteriori incarichi.

In base a queste logiche, tutte interne al Parlamento europeo e che non trovano termini di comparazione in altri Parlamenti, non è affatto detto che il relatore di una proposta sia scelto nella fila del gruppo avente il maggior numero di parlamentari.

Comunque, rispetto al relatore nominato, si definiscono, eventualmente, le designazioni dei “relatori-ombra”: una sorta di relatori di minoranza sulla proposta, scelti, per ciascun gruppo, dai coordinatori dei gruppi diversi da quello del relatore.

Tali “relatori-ombra”¹⁹³⁷, in realtà, più che opporsi all’operato del relatore principale, finiscono spesso per coadiuvarlo nelle sue attività, a sostegno della posizione del Parlamento europeo nel suo complesso.

I relatori-ombra possono partecipare alle negoziazioni interistituzionali con il Consiglio per trovare un accordo sulla proposta in esame. Anzi, ormai in virtù dell’art. 3 dell’allegato XXI al regolamento parlamentare (Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria), a cui l’art. 69 *ter* Reg. PE espressamente si richiama, i relatori-ombra tendenzialmente fanno parte “di diritto” della squadra negoziale del Parlamento¹⁹³⁸.

In ultima istanza, pare che nelle commissioni permanenti si replichi lo stesso rapporto di forza che si ritrova in Assemblea: a fronte di un Presidente di Assemblea, come si è accennato, piuttosto debole e di Presidenti di gruppo molto influenti, nelle commissioni ritroviamo presidenze con poteri abbastanza limitati, fortemente condizionate dal volere dei gruppi.

Così il Presidente di commissione nel Parlamento europeo non ha facoltà di scelta sui relatori: egli è sostanzialmente un mediatore e il suo ruolo è quello di agevolare, assieme ai coordinatori dei gruppi di commissione, il compromesso tra i numerosi contrasti che possono percorrere una commissione.

Si aggiunga, inoltre, che i coordinatori dei gruppi in commissione decidono all’interno della loro conferenza, possibilmente per consenso, altrimenti con “un’ampia maggioranza”, sempre tenendo conto, però, del differente “peso” dei gruppi (art.205 Reg.PE).

Quindi, sono queste conferenze spesso il vero “comitato direttivo” delle commissioni permanenti, piuttosto che i loro presidenti con i rispettivi uffici di presidenza.

Infine appare particolarmente rilevante la presenza di intergruppi (art.34 Reg. PE) .

Si tratta di raggruppamenti informali di deputati, trasversali all’appartenenza sia ai gruppi politici, sia alle commissioni permanenti, che si costituiscono al fine di agevolare lo scambio di informazioni tra parlamentari con interessi affini sulle stesse policy e – per espressa previsione regolamentare – di “promuovere i contatti tra i deputati e la società civile”¹⁹³⁹.

Le dichiarazioni di interessi degli intergruppi sono pubbliche e sono conoscibili tramite il sito web del Parlamento europeo.

¹⁹³⁷ Art. 205 *bis* Reg.PE.

¹⁹³⁸ L’art. 3 dell’allegato XXI dispone infatti: “La decisione della commissione di avviare negoziati con il Consiglio e la Commissione al fine di raggiungere un accordo include una decisione sulla composizione della squadra negoziale del Parlamento europeo. In via di principio, nell’ambito di tali negoziati è rispettato l’equilibrio politico e tutti i gruppi politici sono rappresentati almeno a livello di personale”.

¹⁹³⁹ Art. 34 c.1° Reg.PE

Gli intergruppi non sono abilitati ad esprimere il punto di vista del Parlamento europeo – “non possono svolgere attività suscettibili di dare adito a confusione con le attività ufficiali del Parlamento o dei suoi organi” (art. 34, co. 2, Reg. PE) – e quindi non possono incidere direttamente sull’assunzione delle decisioni parlamentari.

Tuttavia, possono influenzare in qualche misura l’operato dei gruppi politici, dato che, come per le commissioni, anche per gli intergruppi il rapporto con i gruppi politici è molto stretto.

2.4 Il Consiglio

Il Consiglio dell’Unione (già Consiglio dei ministri) è composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, scelti nell’ambito dei rispettivi governi, normalmente con il rango di ministri, in funzione della materia trattata.

Il Consiglio è dunque organo di Stati, in quanto i membri che lo compongono rappresentano i rispettivi Stati membri e a questi ultimi rispondono.

Tuttavia, in seguito all’istituzionalizzazione del Consiglio europeo non è più l’unica istituzione dell’Unione che rappresenta gli Stati membri nel quadro istituzionale dell’Unione.

È un organo a composizione variabile e si riunisce pertanto in diverse formazioni a seconda dell’argomento trattato per adottare normative e coordinare le rispettive politiche (es. agricoltura, ambiente , trasporti, ecc.), il cui elenco è adottato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo (art.236 TFUE), ad eccezione delle formazioni « affari generali » e « affari esteri » che sono definite dal Trattato (art.16, n.6 TUE).

La presidenza delle formazioni del Consiglio – tranne di quella « affari esteri » che spetta all’ Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza- è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di diciotto mesi, secondo un sistema di rotazione paritaria. Ciascuno dei tre Stati esercita a turno la residenza per un periodo di sei mesi.

Il Consiglio è assistito da un Segretariato generale, che ne rappresenta il supporto funzionale e amministrativo. Il Segretariato gioca un ruolo di mediatore nelle negoziazioni agevolando contatti preparatori tra le delegazioni degli Stati membri.

Il funzionamento del Consiglio è articolato su tre livelli: i gruppi di lavoro preparano i lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell’Unione europea (Coreper), il quale, composto dai rappresentanti diplomatici di tutti gli Stati membri accreditati presso l’Unione, prepara tra l’altro il lavoro delle varie formazioni del Consiglio¹⁹⁴⁰.

¹⁹⁴⁰ Gli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio rispecchiano i lavori svolti in sede di Coreper e nei corrispondenti gruppi di lavoro e comitati. Sono costituiti da punti di tipo "A", che devono essere approvati senza discussione a seguito di un accordo in seno al Coreper, e da punti di tipo "B", da sottoporre a discussione. I gruppi di lavoro e comitati sono infatti conosciuti come gli "organi preparatori del Consiglio". Siffatti organi hanno un ruolo simile a quello delle commissioni parlamentari al Parlamento: si riuniscono regolarmente per esaminare le proposte legislative e svolgere altri lavori preparatori che pongono le basi per le decisioni del Consiglio. La maggior parte dei gruppi di lavoro e dei comitati, composti da esperti provenienti da tutti gli Stati membri, è istituita dal Coreper in base all’argomento trattato, a seconda dell’area tematica della formazione del Consiglio alla quale prestano assistenza.

Struttura di collegamento tra l'Unione e i Paesi membri, il Coreper¹⁹⁴¹ coordina il lavoro di tante commissioni tecniche che preparano l'attività normativa del Consiglio e ne rappresenta al tempo stesso il filtro politico. Esso ha dunque un'influenza fondamentale nel processo decisionale del Consiglio in quanto rappresenta un luogo di mediazione privilegiato in cui ciascuna delegazione nazionale sostiene la posizione del proprio governo e cerca di farla prevalere rispetto alle altre. Nel procedimento legislativo ordinario esso finisce spesso per diventare il reale interlocutore della Commissione, la quale, attraverso i suoi rappresentanti, partecipa al negoziato che si svolge nel Coreper. In sostanza esso finisce dunque per compensare in gran parte la variabilità di composizione del Consiglio. Si può dunque osservare che il ruolo del Coreper accentua il momento intergovernativo nel procedimento decisionale, poiché tende, come si è visto, a raggiungere un'intesa unanime tra i delegati governativi, così mettendo in secondo piano le altre istituzioni (Parlamento europeo e Commissione).

Il trattato di Lisbona ha apportato alcune novità per quanto riguarda le attribuzioni del Consiglio che sebbene non siano state estese in termini funzionali, sono state razionalizzate e incluse in un unico articolo.

L'articolo 16 TUE elenca, infatti, la pluralità dei poteri del Consiglio, la sola istituzione con funzione legislativa rappresentante gli Stati membri, definendo il suo ruolo nel quadro istituzionale. Il Consiglio esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio, congiuntamente al Parlamento europeo e funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. Tali funzioni includono l'attribuzione della delega legislativa ed esecutiva alla Commissione, congiuntamente al Parlamento. In casi debitamente motivati o quando previsto dai trattati, la delega esecutiva può essere attribuita anche al Consiglio.

Infine, sebbene il nuovo trattato affermi la coesistenza di due legislatori, al Consiglio viene riservata una posizione preponderante giacché in applicazione delle procedure legislative speciali il Parlamento non partecipa al processo legislativo su un piano paritario.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata¹⁹⁴², salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

Per alcune deliberazioni è infatti richiesta l'unanimità, sia pure con il temperamento che l'astensione non ne impedisce l'adozione (art.238, n.4 TFUE)¹⁹⁴³.

¹⁹⁴¹ Per un'analisi dettagliata cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, p.150 ss.

¹⁹⁴² Il raggiungimento di tale maggioranza è stato modificato a decorrere dal 1° novembre 2014: a partire da tale data per maggioranza qualificata si intenderà almeno il 55 % dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65 % della popolazione dell'Unione (clausola demografica).

È stato dunque introdotto un sistema di votazione "a doppia maggioranza" e in tal modo l'uguaglianza formale tra gli Stati, ognuno dei quali dispone di un voto, verrà coniugata con il criterio della popolazione, al fine di evitare che una maggioranza di soli piccoli Stati sia in grado di prevalere. Dal 1° aprile 2017, la nuova regola sulla maggioranza qualificata è divenuta obbligatoria.

¹⁹⁴³ In particolare, relativamente alla procedura di formazione degli atti, l'unanimità è prevista ogni volta che il Consiglio voglia discostarsi dalla posizione formalmente espressa dalla Commissione ovvero quando sulla posizione del Consiglio vi sia stato un voto negativo del Parlamento. Le ipotesi in cui è prevista l'unanimità sono state ridotte dal Trattato di Lisbona, anche in virtù dell'aumento del numero degli Stati membri, e riguardano essenzialmente l'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (art. 24 e 42 TUE). Tuttavia la prassi di detta istituzione dimostra una tendenza ad adottare le decisioni all'unanimità anche quando i trattati non lo richiedono.

Il trattato di Lisbona, inoltre, ha aumentato la trasparenza di tale istituzione stabilendo che il Consiglio si riunisca in seduta pubblica quando deliberi e voti su un progetto di atto legislativo¹⁹⁴⁴.

2.5. Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Per effetto del Trattato di Lisbona i Parlamenti degli Stati membri sono stati direttamente coinvolti nelle procedure legislative dell'Unione europea¹⁹⁴⁵.

Lo stesso è, infatti, stato definito quale vero e proprio “Trattato dei Parlamenti”¹⁹⁴⁶, avendo inserito nel TUE un articolo espressamente dedicato ai parlamenti nazionali (art. 12 TUE); un articolo collocato tra i primi, nel Titolo sulle disposizioni relative ai principi democratici e a norma del cui par.1 “i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione”. L'avverbio “attivamente” richiama il concetto di una soggettività dinamica nella vita dell'Unione¹⁹⁴⁷. Quasi il contrappunto di quel mero diritto passivo all'informazione che caratterizzò per un certo periodo la posizione dei parlamenti nazionali. È la prima volta che nel corpo del Trattato, e non semplicemente in un Protocollo annesso, si fa riferimento espresso al ruolo dei Parlamenti nazionali e alle funzioni che essi svolgono all'interno del sistema politico europeo.

Per effetto dell'art. 12 TUE e dei Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali (n. 1) e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n. 2) ai Parlamenti sono stati attribuiti dai Trattati una serie di poteri variamente configurati, a seconda degli effetti che possono derivare dal loro esercizio ed è stato disegnato un sistema parlamentare euronazionale inteso come insieme di assemblee elettive autonome ma interdipendenti per il fine comune di assicurare – con attività di controllo -influenza sui poteri di governo – il valore della democrazia ad ogni livello dell'ordinamento dell'Unione.

Al riguardo si è parlato anche di “diritto parlamentare sovranazionale”¹⁹⁴⁸.

Si tratta di una serie di disposizioni piuttosto eterogenee, che disegnano conseguentemente in modo eterogeneo la funzione “collaborativa” dei Parlamenti nazionali.

In particolare essi hanno acquisito un vero e proprio potere di veto in caso di ricorso alle c.d. “clausole passerella” (art. 48, par. 6, TUE), per il passaggio da una procedura

¹⁹⁴⁴ Art. 16 c.8 ° TUE.

¹⁹⁴⁵ Cfr. S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 609-630, e U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità* C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010, pp. 213-232 ; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione presentata al Convegno di Napoli del 28 giugno 2010, “L'Europa dopo Lisbona. Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali”, in www.astrid-online.it ; sul ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento nei processi decisionali dell'Unione europea v. pure R. BRAY *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea*, in *Studi pisani sul Parlamento VI*, a cura di E. ROSSI University Press, Pisa, 2014, pg. 85 e ss. ; L.GIANNITI-R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 175 ss., nonché L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione Europea*, in *Il “dialogo” tra Parlamenti*, cit. pp.289 ss.; Id., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, Il Mulino, 2010.

¹⁹⁴⁶ V. Risoluzione del Parlamento europeo cit. (2008/2120(INI)), p. 5, Relatore: on. Elmar BROK.

¹⁹⁴⁷ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema* in AIC, 1/2015.

¹⁹⁴⁸ Sulle novità contenute nel trattato di Lisbona e nei due protocolli richiamati nel testo si veda: C. DE CARO - N. LUPO (a cura di), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University press, 2009.

legislativa speciale a quella ordinaria o dal requisito dell'unanimità a quello della maggioranza qualificata in Consiglio, oppure per opporsi all'adozione di una misura in materia di diritto di famiglia e aventi implicazioni transnazionali (art. 81, par. 3, TFUE); sono poi titolari di un diritto di partecipazione alla procedura di revisione ordinaria dei Trattati nell'ambito della Convenzione (art. 48, par. 3, TUE) e in generale alle procedure legislative europee riguardanti proposte che non afferiscono alle materie di competenza esclusiva dell'Unione, per valutarne la conformità al principio di sussidiarietà (art. 12 TUE e Protocollo n. 2) e più in generale attraverso la cooperazione con il Parlamento europeo e gli altri Parlamenti nazionali (Protocollo n. 1); esercitano poteri di controllo su Europol e di valutazione delle attività di Eurojust (art.12, lett. c); sono obbligatoriamente informati dalla Commissione europea o dalle altre istituzioni proponenti delle proposte legislative e dei documenti di consultazione europei (ivi inclusi quelli di programmazione), degli ordini del giorno, dei risultati delle sessioni e dei processi verbali del Consiglio, della relazione annuale della Corte dei conti europea, dell'intenzione del Consiglio europeo di ricorrere alla procedura semplificata di revisione dei Trattati (Protocollo n. 1), delle domande di adesione all'Unione europea (art. 49 TUE), dell'applicazione della clausola di flessibilità (art. 352, par. 2, TFUE).

A lungo, il Parlamento europeo si è posto in chiave critica rispetto a un coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali europei¹⁹⁴⁹, specie allorché questi hanno inteso inserirsi non in procedure in qualche modo “straordinarie” ma nelle procedure decisionali ordinarie: in queste ultime, infatti, le posizioni degli Stati membri dovevano essere rappresentate in modo tendenzialmente unitario dai soli Governi nazionali, all'interno del Consiglio.

Questo schema è stato in sostanza superato per effetto della procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (c.d. “early warning”, tradotto a volte come “allerta precoce”, altre volte come “allarme preventivo”), idonea a rallentare, o persino agevolare il blocco dei processi decisionali dell'Unione europea, nella quale i Parlamenti degli Stati membri sono in condizione di mandare i propri “pareri motivati” (e anche i propri “contributi”, per effetto dell'interpretazione ampia data a questa procedura dalla Commissione Barroso, attraverso il cosiddetto “dialogo politico”) direttamente alle istituzioni dell'Unione europea.

Tale procedura è prevista dall'art. 7 del Protocollo n. 2: se un numero di Camere nazionali tale da raggiungere il *quorum* di un terzo (o anche solo di un quarto per i progetti rientranti nell'ambito della cooperazione di polizia o giudiziaria in materia penale) dei voti assegnati (attribuiti nel numero di due a ciascun Parlamento, uno per Camera, se bicamerale) rileva una violazione del principio di sussidiarietà da parte della proposta legislativa esaminata, si procede al riesame della stessa da parte del soggetto proponente (sia esso la Commissione, un quarto degli Stati membri, la Corte di giustizia, la BCE o la BEI) che può decidere di mantenerla, di modificarla o di ritirarla (c.d. cartellino giallo). Se i voti contrari alla proposta, sempre sotto il profilo della sussidiarietà, sono pari alla maggioranza semplice dei voti assegnati, a patto che la procedura sia quella legislativa ordinaria, ove la Commissione intenda mantenere la proposta, si può giungere fino al blocco dell'*iter* decisionale: ciò si

¹⁹⁴⁹ Cfr. E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, pp.457-464.

verifica quando, una volta trasmessi i pareri parlamentari ai co-legislatori e verificata da parte di questi, prima della fine della prima lettura, la compatibilità con il principio di sussidiarietà, il Consiglio a maggioranza del 55% dei membri e/o il Parlamento europeo a maggioranza dei voti espressi riscontrino una violazione del principio e dichiarino quindi il blocco della procedura (c.d. cartellino arancione).

Con la procedura di *early warning*, quindi, il Parlamento europeo è chiamato a confrontarsi con l'intervento dei Parlamenti degli Stati membri, che può essere usato *ad adiuvandum* o *a contrario* nell'adozione della posizione di prima lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria¹⁹⁵⁰.

Nell'ottica del protagonismo dei parlamenti nazionali, si è potuto parlare in dottrina di questi come “terzo soggetto legislatore sia pure con poteri negativi” o addirittura di “terza Camera virtuale”¹⁹⁵¹.

Tuttavia l'effetto più sicuro di questa previsione è stato quello di “arricchire” l'istruttoria legislativa e di valutare più accuratamente se il provvedimento dell'Unione è appropriato rispetto agli obiettivi prefissati¹⁹⁵².

A ciò si aggiunga che ogni sei mesi è prevista una riunione interparlamentare comune per discutere dei più importanti temi politici; è stata predisposta la Conferenza delle Commissioni specializzate negli affari dell'Unione (COSAC) (art. 10 del “Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea”, 2012) ove siedono i rappresentanti delle Commissioni dei Parlamenti nazionali e i rappresentanti del Parlamento europeo, oltre allo “Scambio interparlamentare di informazioni sull'Unione europea” (IPEX) (art. 12, c. 1, lett f) TUE), funzionale ad agevolare il flusso di informazioni attraverso la creazione di una banca dati e un apposito sito web – www.ipex.eu – dove vengono caricati i documenti deliberati dai Parlamenti nazionali.

¹⁹⁵⁰ Si sottolinea inoltre che oltre alla procedura di controllo preventivo giocata sul rapporto tra organi politici, ai Parlamenti nazionali non è preclusa la via della tutela giurisdizionale: il Protocollo prevede, infatti, la possibilità che i Parlamenti nazionali, questa volta per il tramite del proprio Stato, impugnino l'atto adottato in violazione dei suddetti principi davanti alla Corte di giustizia. Più precisamente, l'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà parla di ricorsi «trasmessi dal Governo» in conformità con l'ordinamento giuridico interno, a nome del suo parlamento nazionale o di una Camera di detto parlamento. Tale disposizione ha destato preoccupazione in dottrina in quanto qualche Camera potrebbe fare un uso sistematico di questa possibilità, generando un contenzioso che, nelle more della definizione delle cause, potrebbe anche essere capace di ritardare senza bloccare l'attuazione del diritto comunitario.

¹⁹⁵¹ I. COOPER, *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, 2012, p. 441–465.

¹⁹⁵² Il meccanismo messo in piedi dal Trattato di Lisbona, che chiama i Parlamenti nazionali ad esprimersi sulle iniziative normative entro brevi termini (otto settimane) dalla loro presentazione, si è rivelato, più che uno strumento diretto di blocco, un mezzo per portare all'attenzione del legislatore europeo elementi critici della proposta, secondo prospettive nazionali. Da quando vige il Trattato di Lisbona solo in due occasioni si è raggiunto un numero di pareri contrari di Parlamenti nazionali tale da far scattare questo obbligo di riesame. Il che ha condotto solo in un caso, il primo (la proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro del mercato unico), al ritiro della proposta da parte della Commissione, un ritiro peraltro motivato da ragioni di merito e di opportunità più che di sussidiarietà. Il numero dei pareri motivati formulati dai Parlamenti nazionali per violazione del principio di sussidiarietà, poi, è marginale (il 10 per cento) rispetto alla mole di pareri formulati invece nell'ambito di quel “dialogo politico” tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, avviato e strutturato da quest'ultima proprio per dare una prospettiva più ampia all'intervento diretto dei Parlamenti nazionali, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 12 del TUE, che li chiama ad intervenire “per contribuire al buon funzionamento dell'Unione”. Cfr. L. GIANNITI *I rapporti tra il parlamento italiano e le istituzioni dell'Unione europea* in G. BONVICINI (a cura di), *op.cit.* p.93 – 107; N. LUPO, *“I poteri ‘europei’ dei Parlamenti nazionali”*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. MANZELLA e N. LUPO, Giappichelli, Torino, 2014, p. 101 ss.

2.6. I processi decisionali dell'Unione europea: tra democrazia rappresentativa e metodo intergovernativo

Al termine dell'esame delle istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea, si impongono alcune riflessioni sugli equilibri istituzionali venuti a configurarsi a seguito del trattato di Lisbona.

Tali equilibri possono tuttavia essere pienamente colti nella loro complessità soltanto prendendo in considerazione la pluralità di modelli decisionali presenti nell'Unione e la "doppia anima" – intergovernativa e rappresentativa – che caratterizza la procedura legislativa ordinaria.

Se è vero, infatti, che si registra sia nel dibattito scientifico sia in quello politico «la generalizzata convinzione della inadeguatezza della procedura decisionale dell'Unione ad affrontare una serie di problematiche comuni ai paesi europei¹⁹⁵³», sarà necessario individuarne le criticità - con i conseguenti riflessi in termini di tenuta democratica e di legittimazione dell'Unione - e interrogarsi sulla possibilità di realizzare riforme atte ad attenuarle.

Quando si discorre di democrazia in prospettiva europea è soprattutto l'art. 10 TUE¹⁹⁵⁴ che con evidenza assume un ruolo centrale: in apertura si enuncia il principio della democrazia rappresentativa, quale fondamento del funzionamento dell'Unione, per quanto quella rappresentativa risulti innestata dagli altri principi di democrazia partecipativa e di cooperazione interparlamentare¹⁹⁵⁵.

La stessa disposizione, peraltro, introduce il doppio binario di legittimazione democratica su cui l'Unione si basa: quello indiretto, ovvero derivato dalla legittimazione democratica dei Governi rappresentati nel Consiglio e nel Consiglio europeo, i quali, per essere Governi di Paesi democratici, sono politicamente responsabili, sia pur in forme varie (dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini, come si esprime la disposizione), secondo le rispettive forme di governo; e quello diretto, espresso nel Parlamento in cui i cittadini europei sono, appunto, direttamente rappresentati.

¹⁹⁵³ Cit. A. ADINOLFI *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni* in atti del convegno "Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa", Firenze 7 luglio 2017, p.1.

¹⁹⁵⁴ Art. 10 TUE : 1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

¹⁹⁵⁵ Cfr. M. OLIVETTI *'Parlamenti nazionali nell'Unione europea'*, in R. BIFULCO ed al. (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 2012, p.485-572 ; F. DONATI, *Commento all'art. 9*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, 89 ss.

Com'è noto, l'attenuazione del "deficit democratico"¹⁹⁵⁶ dell'UE è stata prevalentemente perseguita attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, quale unico organo di immediata legittimazione popolare nel complessivo assetto istituzionale dell'Unione.

Va, infatti, certamente riconosciuto che da ultimo il Trattato di Lisbona ha introdotto una serie di miglioramenti nel funzionamento della *governance*¹⁹⁵⁷ europea.

Basti pensare all'aumento dei poteri legislativi e di bilancio del Parlamento europeo, al legame introdotto tra la scelta del Presidente della Commissione europea e i risultati delle elezioni europee, al rafforzamento sia pure limitato del ruolo dei Parlamenti nazionali, alla soppressione dell'anomalia che permetteva alla Commissione europea di modificare il contenuto di una legge europea senza l'accordo del legislatore europeo.

Tuttavia, tali elementi di maggiore "democraticità" dell'Unione non hanno eliminato le anomalie principali della *governance* europea presenti nei Trattati e nella pratica istituzionale¹⁹⁵⁸.

L'esperienza dimostra che per quanto sotto il profilo strettamente normativo il rafforzamento del Parlamento rispetto ai precedenti Trattati sia innegabile, questa istituzione, per altri versi, resta pur sempre emarginata dai circuiti decisionali europei¹⁹⁵⁹.

La circostanza ha avuto modo di manifestarsi in misura consistente - come si analizzerà di seguito - con il dilagare in Europa della crisi finanziaria.

In particolare elementi di criticità persistono relativamente al nodo della rappresentatività del Parlamento europeo¹⁹⁶⁰, alla sua tendenza alla "burocratizzazione" delle procedure¹⁹⁶¹, e ai suoi rapporti con le altre istituzioni.

¹⁹⁵⁶ G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards* in "European Law Journal", 2, n. 1, 1998, pp. 5-28; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea* in "Stato e Mercato", 67, Aprile 2003, pp. 3-38; S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014.

¹⁹⁵⁷ In un sistema di "governo" le decisioni sulle alternative generali vengono assunte da istituzioni che rappresentano i cittadini e sono politicamente responsabili di fronte a questi delle decisioni assunte. Al contrario, la *governance* si articola, invece, attorno ad un conglomerato di attori di diversa natura - dal profilo più tecnico che non rappresentativo - che prendono parte a processi di decisione che rivendicano una finalità meramente regolatoria priva di proiezione sociale. Uno dei principali problemi posti dalla *governance* multilivello dal punto di vista costituzionale, si osserva in dottrina, è quello rappresentato dall'alleggerimento - ove non dalla vera e propria scomparsa - della responsabilità politica. La partecipazione di agenti diversi nei processi di decisione politica, fa sì che l'effettiva responsabilità di ciascun agente sfumi o che, nel migliore dei casi, la stessa venga attribuita unicamente al livello europeo sicché è l'UE nel suo complesso ad essere ritenuta responsabile di decisioni che, in realtà, vanno ricondotte a decisione assunte dal sistema di *governance* multilivello.

¹⁹⁵⁸ P. PONZANO *Democrazia e governance europea* in *Centro studi sul federalismo*, 7 novembre 2012, p.6-7.

¹⁹⁵⁹ A. CIANCIO *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo* in AIC n.3/2016, p. 4.

Nel medesimo senso, da ultimo, D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos*, 2015, 2, p. 19 ss.

¹⁹⁶⁰ Cfr. F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 121-132; A. SINAGRA, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. ZANGHÌ, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 195-212, e P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, pp. 801-837.

¹⁹⁶¹ Per "burocratizzazione" dell'istituzione si intende quel processo per cui, tanto per effetto degli accordi interistituzionali quanto di prassi consolidate negli anni, il Parlamento europeo tende a spostare sempre più spesso il luogo in cui assume le sue decisioni dall'Assemblea o dalle commissioni parlamentari a sedi negoziali esterne con il Consiglio e la Commissione europea, senza alcuna garanzia di trasparenza. Ad esempio, per la prassi in crescita dei *first reading agreements*, si ha la sensazione che il consesso parlamentare sempre più spesso ratifichi decisioni prese altrove dai suoi rappresentanti di concerto con quelli delle altre Istituzioni. Così, i *first reading agreements*, in

Il Parlamento europeo, infatti, malgrado l'aumento dei suoi poteri sancito dal Trattato di Lisbona e rafforzato nella pratica attraverso gli accordi istituzionali conclusi con la Commissione europea, non è riuscito ancora a imporsi come un'istituzione realmente rappresentativa dei cittadini europei¹⁹⁶². Questo non è dovuto tanto alla scarsa partecipazione elettorale alle elezioni europee quanto al fatto che le stesse non siano europeizzate.

Gli Stati membri votano separatamente per eleggere nel Parlamento dei contingenti nazionali, che non corrispondono all'estensione demografica dei loro paesi. Il voto, inoltre, è regolato dalla normativa elettorale nazionale: si vanno ad eleggere solamente partiti nazionali che incentrano la campagna elettorale su temi nazionali. Questi partiti però non appaiono affatto come soggetti attivi nel Parlamento europeo, nel quale invece sono attivi i partiti europei, ovvero alleanze di partiti nazionali ideologicamente affini che, però, non hanno radici nella società.

I partiti europei non possono ottemperare al loro ruolo di mediatori tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei giacché non stanno a contatto con gli elettori, né devono rendere loro conto. I partiti nazionali, invece, non sono in grado di assicurare in modo credibile che il programma da loro promosso sarà adottato, dopo le elezioni, dai gruppi del Parlamento europeo. In Europa appare difatti interrotto il nesso, imprescindibile per la democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento, tra delega e responsabilità. I partiti nazionali per i quali si può votare non sono determinanti nell'operato del Parlamento, mentre i partiti europei che determinano l'operato del Parlamento non sono eleggibili.

Questa situazione è dovuta al fatto che il Parlamento europeo è obbligato ad inserirsi in un processo continuo di negoziati e di compromessi, in una sorta di "grande coalizione" che impedisce ai candidati alle elezioni europee di fare delle promesse elettorali precise come lo fanno i partiti politici nelle elezioni nazionali.

Quanto agli aspetti procedurali¹⁹⁶³ si osserva che il Trattato di Lisbona ha senza dubbio determinato un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo in molte procedure, grazie all'estensione della procedura legislativa ordinaria. Ma, da una parte, l'articolazione procedurale resta ricca, al di là della semplificazione terminologica (volta a distinguere semplicemente tra procedure legislative speciali e ordinaria) e, soprattutto per via del regolamento del Parlamento europeo, assai numerose sono le varianti procedurali interne anche allo stesso procedimento¹⁹⁶⁴; dall'altra parte, però, fino a che il procedimento

particolare, possono comportare l'adozione di un elevato numero di emendamenti da parte del Parlamento, che spesso hanno una scarsissima importanza per il Parlamento stesso, ma che interessano i gruppi di lavoro del Consiglio competenti per materia. Cfr. sul punto C. FASONE – N. LUPO, *op.cit.*, p.356. Per un'approfondita riflessione sul tema si rimanda al par. 3.3.1, Capitolo 3 del presente elaborato.

¹⁹⁶² Per un'analisi dettagliata di tale aspetto cfr. D.GRIMM *La forza dell'Ue sta in un'accorta autlimitazione* in Nomos n.2/2014; K. REIF, H. SCHMITT, *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in "European Journal of Political Research", 8, n. 1, 1980, pp. 18-36; H. SCHMITT (ed.), *European Parliament Elections after Eastern Enlargement*, Abingdon, Routledge, 2012.

¹⁹⁶³ Cfr. C. FASONE – N. LUPO, *op.cit.*, p.349- 350.

¹⁹⁶⁴ Il Trattato di Lisbona ha determinato, in parte per espressa previsione e in parte come conseguenza indiretta, una valorizzazione del ruolo delle commissioni del Parlamento europeo. Espressamente, perché per la prima volta gli articoli 121 e 284 TFUE menzionano le "commissioni parlamentari". Sinora, invece, i Trattati quando facevano riferimento genericamente al Parlamento europeo intendevano indicare l'Assemblea. Indirettamente, in quanto la crescita di funzioni e di poteri derivante dal Trattato – specie per quel che riguarda le procedure legislative – ha imposto una razionalizzazione delle attività parlamentari attraverso un rafforzamento delle sedi decentrate e

legislativo non si conclude, di fatto resta sempre un ampio margine di indeterminatezza sulla procedura prescelta, che può modificarsi in corso d'opera in qualcos'altro, previo sovvertimento della base giuridica iniziale¹⁹⁶⁵.

A ciò si aggiunga che la stessa procedura legislativa ordinaria è caratterizzata da una “doppia anima”, rappresentativa e intergovernativa, alla luce dei meccanismi che portano alla formazione delle decisioni all'interno delle due “Camere” dell'Unione.

A tal proposito il processo evolutivo da ultimo concluso con il trattato di Lisbona non ha significato, come si osserva in dottrina¹⁹⁶⁶, una “sostituzione” del modello tendenzialmente parlamentare a quello prettamente intergovernativo, ma ha invece portato a sviluppare una coesistenza tra questi due modelli decisionali.

L'adozione degli atti, sulla base della procedura legislativa ordinaria, dipende dal raggiungimento di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio, ponendo così in evidenza la necessità di una convergenza tra la dimensione della rappresentanza parlamentare e quella intergovernativa.

In particolare quest'ultima emerge anche dal procedimento di voto nell'ambito del Consiglio¹⁹⁶⁷ ed in vero il passaggio al sistema di delibera a maggioranza qualificata nella quasi totalità dei procedimenti limita la rilevanza della posizione del singolo Stato membro ma lascia inalterata la rilevanza della componente intergovernativa¹⁹⁶⁸.

Altro punto critico del processo decisionale eurounitario è costituito dalla mancanza di un potere di iniziativa legislativa del Parlamento europeo.

specializzate, quali le commissioni permanenti. In altri termini, un aumento del carico di lavoro ha richiesto una sua più funzionale suddivisione, senza però determinare una parcellizzazione delle attività: di qui la modifica delle previsioni sulle commissioni associate (articoli 54 e 201, par. 2, reg. PE), l'introduzione della procedura per riunioni congiunte delle commissioni (art. 55 reg. PE) e il potenziamento del ruolo della Conferenza dei presidenti di commissione nella decisione sull'assegnazione dei *dossier* (art. 201 bis reg. PE).

¹⁹⁶⁵ Può considerarsi, infatti, speciale la procedura legislativa che, avviata come ordinaria, si trasformi nel corso dell'*iter* in qualcos'altro, a seguito del verificarsi di alcune condizioni (sebbene il Trattato formalmente non ne riconosca la specialità). Ciò accade per le proposte riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale quando si attiva il meccanismo c.d. dell'*emergency brake*. Ad esempio, l'art. 82 TFUE prevede che, in tema di tutela delle vittime della criminalità e per l'ammissibilità reciproca delle prove tra Stati membri, la procedura legislativa ordinaria sia sospesa quando uno Stato, invocando l'intervento del Consiglio, ritenga che un progetto di direttiva in tema incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento penale. Entro quattro mesi dalla sospensione, il Consiglio europeo raggiunto il consenso riattiva la procedura ordinaria, rinviandola proposta al Consiglio; in caso di disaccordo, invece, può essere istituita una cooperazione rafforzata.

¹⁹⁶⁶ Sul punto cfr. A. ADINOLFI, *op.cit.*, p.14 ss.

¹⁹⁶⁷ Cfr. P. PONZANO, *Il voto nel Consiglio: il compromesso di Ioannina alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 77-86.

¹⁹⁶⁸ A tale riguardo, infatti, il cambiamento introdotto dall'Atto unico europeo (1986) mina alla radice l'iniziale soluzione adoperata dall'UE per ridurre il deficit democratico attraverso una sorta di democrazia “di riflesso” rispetto agli Stati membri. Il Consiglio, organo di centrale importanza per quanto riguarda l'aspetto decisionale dell'Ue, in cui sono rappresentati gli Stati membri, garantiva, attraverso l'unanimità, che nessuno Stato membro fosse tenuto al rispetto di atti normativi che non avesse prima approvato. Il fatto che l'Atto Unico Europeo (1986) renda possibile decidere a maggioranza, comporta inevitabilmente la possibilità che uno stato membro sia soggetto ad una norma che questi non ha approvato. Nonostante il tentativo di bilanciare questa scelta, giudicata necessaria dato l'incremento del numero degli stati membri coinvolti, attraverso il rafforzamento del potere del Parlamento, questa operazione rappresenta il primo passo verso un progressivo abbandono di quello che era stato da sempre il pilastro della legittimazione democratica dell'Unione europea: la legittimazione eteronoma attraverso gli Stati membri. Cfr. D. GRIMM, *ult.op.cit.*

A tale istituzione, infatti, non è ancora riconosciuta una prerogativa che è espressione diretta della rappresentanza popolare, restando tale potere attribuito ad una istituzione – la Commissione - essenzialmente tecnica e che è tenuta ad offrire garanzie di indipendenza rispetto alla volontà dei governi.

Ciò pone dunque in maniera seria e non trascurabile il problema della precaria legittimità democratica di un organo esecutivo che detiene il primato assoluto dell'iniziativa legislativa¹⁹⁶⁹.

Tale circostanza è connessa all'altra, di un Parlamento che è sì reso ormai "co-legislatore", ma che purtuttavia viene mantenuto al di fuori, già dalle stesse norme dei Trattati, dai circuiti di indirizzo, almeno nella misura in cui di un indirizzo politico europeo si può ragionare.

E in vero a tal proposito negli ultimi anni, soprattutto in occasione della crisi finanziaria iniziata nel 2008, è emerso il ruolo sempre più importante svolto dal Consiglio europeo, vero detentore del potere di "indirizzo politico" nell'Unione europea, specie dopo il Trattato di Lisbona, in particolare a scapito della Commissione europea¹⁹⁷⁰.

Mentre inizialmente le riunioni semestrali o trimestrali dei Capi di Stato o di governo si limitavano a dare impulsi alle altre Istituzioni dell'Unione o a decidere alcuni orientamenti politici generali, adesso il Consiglio europeo si è attribuito il ruolo di gestore permanente dell'Unione economica e monetaria.

Le sue riunioni hanno avuto, infatti, una cadenza più ravvicinata, specie in momenti di crisi motivate da questioni di particolare rilevanza politica, quali la pressione migratoria, il contrasto del terrorismo, le crisi finanziarie.

In coalizione con la Commissione e la BCE, i governi nazionali riuniti nell'Eurogruppo hanno ampliato il loro raggio di azione a spese dei parlamenti nazionali, aggravando così in modo significativo il deficit di legittimità già esistente.

Con tutte le misure di riforma degli ultimi anni – il patto fiscale, il meccanismo europeo di stabilità (ESM) e il cosiddetto Six Pack – il Parlamento europeo non ha partecipato della crescita di competenze degli organi dell'Unione, nemmeno laddove era coinvolto nel processo legislativo.

Le misure anzidette si erano rese necessarie per la stabilizzazione a breve termine dei bilanci statali; ma la *perdurante* tendenza a crescenti disequilibri tra le economie nazionali potrebbe essere frenata in modo durevole solo nel contesto di una unione con politiche fiscali, economiche e sociali comuni¹⁹⁷¹.

¹⁹⁶⁹ Si sottolinea, tuttavia, che tale diritto è stato sostanzialmente eroso nei fatti dal ruolo crescente assunto dal Consiglio europeo e dalla pratica della Commissione di dare un seguito positivo al 95% delle richieste legislative ricevute dagli Stati membri, dalle altre Istituzioni e dai gruppi di pressione. Tuttavia la dottrina osserva che un fattore di debolezza nell'architettura istituzionale dell'Unione è costituito dall'autonomia dei poteri esecutivo e giudiziario, fenomeno che si verifica anche nei parlamenti nazionali, ma che nel Parlamento europeo è particolarmente drammatico considerato il livello di autonomia della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), rispetto ai processi democratici, inedito per qualunque altro stato membro. Cfr. D. GRIMM, *ult.op.cit.*

¹⁹⁷⁰ Il Trattato di Lisbona, se da una parte ha notevolmente accresciuto i poteri "normali" del Pe, dall'altra ha spostato l'equilibrio istituzionale verso il Consiglio europeo (Ce); ciò a discapito della Commissione che si è trovata a svolgere una funzione sempre più burocratica ed esecutiva a scapito di un ruolo politico e di iniziativa legislativa che ne aveva contraddistinto i periodi "alti" del suo operare.

¹⁹⁷¹ Cfr. sul punto J. HABERMAS *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale* in *Phenomenology and Mind*, n.8 - 2015, pp. 26-38.

Nell'elaborazione di tali politiche dovrebbe spettare al Parlamento europeo un ruolo fondamentale ma alla prima grande prova, durante la crisi che maggiormente ha scosso le fondamenta dell'edificio comunitario, esso è risultato forse l'assente più rilevante, sovrastato dalla dimensione intergovernativa incarnata dal Consiglio Europeo, senza che il suo indebolimento sia stato compensato dal coordinamento con i parlamenti nazionali. In tale occasione è emerso con chiarezza che il Parlamento europeo non è in grado di esercitare un'efficace forma di controllo su un'istituzione rispetto alla quale non ha – evidentemente, al contrario di quel che accade riguardo alla Commissione europea – né poteri di investitura, né poteri di censura o rimozione¹⁹⁷². Ai sensi dei trattati (art. 15, par. 6, lettera d TUE), l'unico obbligo consiste, per il presidente del Consiglio europeo, nell'inviare una relazione al Parlamento europeo dopo ciascuna riunione¹⁹⁷³.

L'istituzione parlamentare ne è dunque uscita ridimensionata persino nella tanto declamata funzione, recentemente conquistata, di "co-legislatore", finendo sovente per vedere sostanzialmente ridotto il proprio ruolo - se si consente l'espressione volutamente forte – a quello di una sorta di "yes-institution", chiamata, cioè, ad approvare (o, al limite, a non approvare) determinazioni assunte altrove, e, cioè, ancora in sedi decisionali di carattere intergovernativo o anche tecnico, come tipicamente la Commissione¹⁹⁷⁴.

Si sottolinea, poi, che la mancanza di un controllo parlamentare efficace a livello europeo si riscontra anche in altre politiche, quali la PESC (politica estera e di sicurezza comune), la PSDC (politica di sicurezza e difesa comune) e quella dell'immigrazione¹⁹⁷⁵.

Tali dinamiche hanno comportato effetti importanti sull'equilibrio istituzionale dell'Unione e in particolare sul processo decisionale europeo il quale si sta, infatti, allontanando dal modello tradizionale di *governance*¹⁹⁷⁶, basata sulla partecipazione di attori diversi in un "sistema decisionale policentrico, frammentato, interdipendente e caratterizzato

Web: www.fupress.net/index.php/pam

¹⁹⁷² Per un'approfondita analisi sul punto v. N. LUPO *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella "costituzione composita" nell'Ue: le diverse letture possibili* in AIC n.3/2014 ,p.5 ss.

¹⁹⁷³ A ciò va aggiunta la partecipazione del Presidente del Parlamento europeo all'avvio delle riunioni del Consiglio europeo, in genere con un discorso introduttivo, volto evidentemente a mettere sul tavolo dei lavori (che presto peraltro si accinge a lasciare) gli orientamenti prevalenti nell'assemblea da lui presieduta (art. 235TFEU, che peraltro sembra configurare questa partecipazione come un invito meramente eventuale).

¹⁹⁷⁴ Cfr. A. CIANCIO *Democrazia e sovranazionalità*, op cit., p. 11. Analogamente, attribuiscono al ruolo della tecnocrazia la persistenza del deficit democratico dell'UE, R. BIN-P. CARETTI-G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 352 ss., i quali al riguardo sottolineano come il PE mantenga tutt'oggi un ruolo più di "norm-taker" che di vero "norm-maker".

¹⁹⁷⁵ Analoga situazione appare, ad esempio, considerando l'ulteriore e generale problema della gestione dei flussi immigratori, che ha condotto, ancora più recentemente, all'adozione di una "Dichiarazione" dell'UE e della Turchia (in originale *EU-Turkey Statement* del 18-03-2016) volta a regolare il respingimento di massa da parte dell'Unione, e della Grecia in particolare, degli immigrati irregolari verso, appunto, la Turchia. Al di là dei profili sostanziali, pure non trascurabili, circa la presunta violazione di norme di diritto internazionale vincolanti per l'Unione, tra cui il principio cd. di *non-refoulement*, sono gli aspetti più strettamente procedurali che qui maggiormente vengono in considerazione, poiché la Dichiarazione, al di là della denominazione, darebbe vita ad un vero e proprio accordo internazionale (in forma atipica), concluso, però, in un contesto puramente intergovernativo a seguito di trattative tra il Primo Ministro turco ed il Consiglio europeo, senza alcun coinvolgimento dei Parlamenti, europeo e/o nazionali. Così M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it rivista*, 11-04-2016.

¹⁹⁷⁶ Cfr. F.B. CALLEJÓN *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* in *Convegno finale PRIN 2010-2011 Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello - In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)* Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

dall'assenza di chiare gerarchie¹⁹⁷⁷”. Al contrario, come indica Fabbrini, si è determinato un assetto gerarchico delle relazioni all'interno del Consiglio europeo, laddove sono gli Stati in migliori condizioni economiche a dettare la linea, imponendo le proprie decisioni agli altri Stati e allo stesso tempo la Commissione ha perso capacità di iniziativa e di decisione, per concentrarsi sulle funzioni di controllo economico e del bilancio degli Stati¹⁹⁷⁸.

Ciò implica che la già limitata legittimazione democratica dell'UE, basata sulla natura rappresentativa e sulla legittimazione democratica dei singoli Stati, capace di legittimare indirettamente l'UE, è stata ora ulteriormente penalizzata dalla riorganizzazione degli assetti di potere all'interno dell'Unione¹⁹⁷⁹.

In dottrina al riguardo si è osservato che “se il centro politico del sistema europeo si individua nell'organo intergovernativo,...l'integrazione europea rischia di passare attraverso scelte intergovernative che, per il solo fatto di essere compiute in sede comunitaria, sono prive dei controlli politici e costituzionali cui sono sottoposte nell'ordinamento nazionale¹⁹⁸⁰”.

A rafforzare tali perplessità circa la democraticità di quanto avvenuto si sottolinea che invece di trovare all'interno del Trattato gli strumenti per aggredire la crisi finanziaria, il Consiglio europeo ha escogitato soluzioni istituzionali al suo esterno¹⁹⁸¹, e ciò ha messo in crisi la stessa legittimazione dell'UE come comunità di diritto, dal momento che le misure di contrasto alla crisi non sono state sempre adottate attraverso l'esercizio di competenze dell'UE, nel rispetto di procedimenti giuridici¹⁹⁸².

Questa analisi, anche se incompleta, porta a interrogarsi sulle soluzioni possibili per rimediare alle anomalie dell'attuale *governance* europea la quale - come si è cercato di dimostrare - presenta elementi difficilmente compatibili con i principi democratici.

2.7. Prospettive di riforma volte ad assicurare maggiore democratizzazione del sistema istituzionale dell'Unione

Da quanto esposto risulta chiaro che le possibili soluzioni alla “crisi democratica” dell'Unione sono inscindibilmente legate all'architettura istituzionale della stessa, stante la necessità di addivenire a un nuovo equilibrio tra le istituzioni eurounitarie.

¹⁹⁷⁷ Cfr. F. MORATA, “*Gobernanza multinivel en la Unión Europea*”, Valencia, 2004 p. 1.

¹⁹⁷⁸ S. FABBRINI: “*Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis*”, 2015, p. 20.

¹⁹⁷⁹ In proposito S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, n.12 (1 giugno) 2012, 2 ss., segnala l'emersione con la crisi economica di una “Costituzione intergovernativa” dell'Unione europea che avrebbe affiancato e quindi sopravanzato la “Costituzione comunitaria”. Il tema, più di recente, è stato ripreso ed ampliato in ID., *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, 2015, 124 ss., spec. 143 ss.

¹⁹⁸⁰ F. SORRENTINO *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 1996, p.55.

¹⁹⁸¹ Le misure di contenimento della crisi sono state, infatti, adottate con mezzi atipici, addirittura riconducibili al diritto privato, o con trattati internazionali non integrati nel corpo del diritto europeo come il Fiscal Compact e l'Esm, o ancora mediante dichiarazioni dell'Eurogruppo, non assoggettate al controllo della Corte di giustizia.

¹⁹⁸² Al contrario, si è spesso trattato di misure adottate nell'ambito di relazioni politiche informali: lettere di autorità indipendenti (e non rappresentative) come la BCE, dichiarazioni pubbliche di leader europei (come il Presidente dell'Eurogruppo) nonché, come ovvio, obblighi imposti agli Stati mediante pressioni di carattere economico, versate in dichiarazioni dell'Eurogruppo o nei Memorandum d'intesa. Cfr. F.B. CALLEJÓN, *op.cit.*, p.15.

In particolare si sottolinea in dottrina¹⁹⁸³ come il processo di democratizzazione dell'Unione trovi il suo principale strumento di realizzazione nella progressiva creazione di un'Unione politica europea.

La duplice legittimazione democratica della UE per come è stata sancita nei Trattati è frutto della particolare natura dell'Unione¹⁹⁸⁴. Una natura oggi più che mai sfuggente, poiché, ancor più che ai suoi albori, l'Unione appare collocata in una sorta di "limbo giuridico", non essendo assimilabile puramente e semplicemente ad una qualsiasi organizzazione sovranazionale di tipo tradizionale, ma non potendo neanche essere ancora ricondotta in pieno ad un ordinamento genuinamente federale¹⁹⁸⁵.

In realtà se si estende la riflessione al complesso delle disposizioni di Lisbona, l'UE appare ormai delineata come un primo abbozzo di vera unione politica sufficientemente definita sotto il profilo giuridico e istituzionale¹⁹⁸⁶.

Tuttavia il "processo di federalizzazione" dell'ordinamento europeo non può dirsi compiuto¹⁹⁸⁷, laddove l'attuale sistema di *governance* dell'UE lascia intravedere la necessità di spingere il piede sull'acceleratore dell'integrazione politica. Lo richiede, nella zona euro, la difficoltà di governare l'economia senza un reale centro di potere politico economico europeo.

Lo impongono in particolare le questioni dell'immigrazione e del terrorismo internazionale, che rendono altrettanto drammaticamente urgente ben più di un semplice "coordinamento" tra le differenti politiche dei diversi Stati membri.

L'obiettivo della realizzazione di una compiuta unione politica pone, pertanto, un pressante problema di ridefinizione del complessivo assetto istituzionale dell'UE, che fornirebbe l'occasione per l'effettiva implementazione della democrazia europea, attraverso, peraltro, l'ulteriore sottolineatura del ruolo del Parlamento e la sua collocazione in posizione centrale nei rapporti, da un lato, tra esso e le altre istituzioni europee, e, dall'altro, in quelli tra UE e Stati membri, in modo da dare concreta e definitiva attuazione a quell'aspirazione dell'Unione di costituire una democrazia rappresentativa, enunciata nel richiamato art. 10, par. 1 TUE.

Ciò impone di intervenire nella ridefinizione dell'istituzione parlamentare, non solo ripensandone le funzioni per collocarla al cuore delle procedure anche di oltre che di decisione e controllo, affinché sia effettivamente reso l'architrave del sistema di democrazia "sovranazionale" della UE, ma altresì rivedendone l'organizzazione, laddove l'ultima si riflette sulle prime, condizionandone lo svolgimento¹⁹⁸⁸.

¹⁹⁸³ P. PONZANO, *op.cit.* p.10- 12.

¹⁹⁸⁴ Più ampiamente sul punto P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea*, in *The European Constitution*, a cura di H.-J. BLANKE e S. MANGIAMELI, ed. Springer, 2005, 335 ss.

¹⁹⁸⁵ F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, p. 288. Sul punto v. anche G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Treccani.it*

¹⁹⁸⁶ Così già J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in J. H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 511 ss.

¹⁹⁸⁷ Così B. CARAVITA, *Il "federalizing process" europeo*, in *federalismi.it*, 2014, n. 17.

¹⁹⁸⁸ Si aggiunga che la caratterizzazione dell'integrazione europea come un processo in senso sempre più chiaramente "a geometria variabile" rende il problema del controllo parlamentare ancora più pressante e difficile da risolvere. Le diverse istituzioni in cui si è visto essere articolato il frammentato potere esecutivo dell'Unione europea, infatti, ben possono mutare la loro composizione, o quanto meno le regole di votazione, adattandosi alla geometria europea

In particolare il Parlamento europeo dovrebbe avere il potere di avviare iniziative legislative e la cosiddetta procedura legislativa ordinaria, che richiede l'approvazione di entrambe le camere, dovrebbe essere estesa a tutti gli ambiti politici.

Da tempo, inoltre, nella riflessione scientifica¹⁹⁸⁹ si suggerisce una duplicazione della sede della rappresentanza politica europea.

Ed in questa direzione le alternative sono più d'una, ferma restando la necessità di individuare una seconda Camera ove realizzare il confronto e la compensazione tra le istanze dei diversi Stati membri come avviene negli ordinamenti di stampo autenticamente federale.

In tale prospettiva, abbastanza diffusa è l'idea che a tale ruolo possa essere rivestito dal Consiglio, che, soprattutto dopo l'estensione della procedura di codecisione, andrebbe ormai considerato come una vera e propria Camera Alta, espressiva in maniera paritaria dei singoli Stati membri attraverso i Governi nazionali in essa rappresentati.¹⁹⁹⁰

La tesi, invero, si espone a sensibili obiezioni in quanto difficilmente conciliabile con i principi basilari della tipica organizzazione parlamentare, atteso che le riunioni del Consiglio avvengono a composizione "variabile" per materia, sicché mancherebbe una sede plenaria di discussione e deliberazione¹⁹⁹¹, senza poter, inoltre, dimenticare la circostanza che i suoi componenti sarebbero per definizione gravati da mandato imperativo nell'esercizio della funzione legislativa¹⁹⁹².

Inoltre tale ricostruzione suscita perplessità considerando che, per il modo in cui il Consiglio è composto, si determinerebbe, oltretutto proprio in sede parlamentare, un rafforzamento del metodo di decisione intergovernativo, che, secondo quanto già detto, non

di volta in volta rilevante. Si pensi al Consiglio europeo, che (limitatamente all'Eurozona) tende ad essere regolarmente affiancato dall'Euro-summit (o "Vertice euro", ora istituzionalizzato dall'art. 12 del Fiscal Compact, il cui Presidente è nominato contestualmente al Presidente del Consiglio europeo).

¹⁹⁸⁹ A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo* in AIC n.3/2016.

¹⁹⁹⁰ Cfr., nella dottrina costituzionalistica, G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*; e, in una prospettiva di complessivo riassetto istituzionale della UE sulla falsariga del modello direttoriale svizzero, B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi.it*, 2012, n. 1, 4 ss., il quale ha successivamente ribadito la tesi in ID., *Il federalizing process europeo*, cit., 18 ss.; e, da ultimo, in ID. *Quanta Europa c'è in Europa?*, cit., 117 ss. Conformemente nella letteratura politologica, già, G. TSEBELIS – J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, 1997, 49 ss.; e, più di recente, J. LEWIS, *Council of Ministers and European Council*, in *The Oxford Handbook of the European Union*, a cura di E. Jones-A. Menon – S. Weatherill, Oxford, 2012, 321 ss.; e S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe*, cit., 2; e ID, *After the Euro Crisis. A New Paradigm on the Integration of Europe*, cit., 4, che parla senz'altro di un legislativo "bicamerale" composto dall'Europarlamento e dal Consiglio dei ministri.

¹⁹⁹¹ Considera l'argomento decisivo nel senso di escludere che il Consiglio possa essere riguardato come vera e propria Camera, N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE*, in AIC n.3/2014, p.7-8.

¹⁹⁹² Insiste sulla circostanza ancora N. LUPO, *op. ult. cit.*, 378, il quale inoltre rileva lo scarso livello di trasparenza (*rectius*, l'alto tasso di segretezza) che circonda i lavori del Consiglio. Sul punto v. anche E.GRIGLIO, N. LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, n. 20, 2014, p.18 ss.; C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A.MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p.80ss.

abbisogna di essere ulteriormente rinforzato per dare consistenza alla “democrazia europea”, ma semmai attenuato¹⁹⁹³.

Si è, inoltre, riaffacciata di recente, alla vigilia delle elezioni europee del maggio 2014 una proposta (che fa capo a Stéphane Hennette, Thomas Piketty¹⁹⁹⁴, Guillaume Sacriste e Antoine Vauchez - Democratizzare l'Europa; Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa, ed. Nave di Tesco, 2017) da tempo latente nel processo di integrazione europea (per alcuni antefatti: Fox¹⁹⁹⁵, 2012; Esposito¹⁹⁹⁶, 2014): ossia, quella volta a creare una nuova Camera, della quale siano componenti solo i rappresentanti di alcuni Stati membri e, in particolare, di quelli aderenti all'Eurozona.

L'obiettivo di tale proposta è quello di rimediare all'aggravarsi del deficit democratico attraverso la creazione di una nuova istituzione: l'Assemblea dell'eurozona.

Lo strumento individuato per arrivare alla sua istituzione non è una modifica dei trattati esistenti, ma la stipulazione di un apposito trattato tra i Paesi che appartengono all'eurozona, i cui Parlamenti sarebbero chiamati a designare i propri rappresentanti nella nuova Assemblea.

Quest'ultima, dotata di un vero potere legislativo, da esercitare di concerto con l'Eurogruppo, nonché di poteri rilevanti di vigilanza e controllo sull'operato di tutti gli organismi coinvolti nel governo dell'eurozona, dovrebbe così assumere un ruolo di primo piano nella costruzione di un'Europa in grado di coordinare le politiche economiche degli Stati membri, di armonizzarne i sistemi fiscali e le politiche di bilancio.

Riguardo a tale proposta si condividono le perplessità manifestate in dottrina¹⁹⁹⁷.

Si è affermato infatti che il progetto, pur partendo da una posizione critica nei confronti dell'utilizzo di strumenti giuridici atipici utilizzati da parte delle istituzioni dell'Ue per affrontare la crisi economica, propone una soluzione ben più “atipica” degli stessi e dunque “alternativa” rispetto all'attuale architettura istituzionale dell'Unione¹⁹⁹⁸.

Ulteriore elemento di criticità è poi ravvisato nel fatto che difficilmente un'assemblea ad elezione indiretta potrebbe assicurare un tasso di democraticità più alto di quello garantito oggi dal Parlamento europeo, che in occasione della crisi economica « ha scontato fino in

¹⁹⁹³ Sul punto v. A. ADINOLFI *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni* in atti del Convegno “Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa”, Firenze 7 luglio 2017.

¹⁹⁹⁴ T. PIKETTY *Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2014.

¹⁹⁹⁵ R. FOX, *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the 'Assises'?*, in *Parliamentary Affairs*, 65, 2012, p. 463–469.

¹⁹⁹⁶ A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 133–182.

¹⁹⁹⁷ Per una critica al progetto del T-Dem (Trattato di democratizzazione della governance dell'Eurozona) proposto da Piketty et al., cfr., in particolare: P. CARETTI, *Ambiguità e contraddizioni nelle più recenti proposte di “democratizzazione” della governance europea*; e TOSATO, *Note critiche sul “Progetto Piketty”*, entrambi su www.ridiam.it, *La Questione Europea. Osservatorio riforme europee*, rispettivamente del 4 e del 5 giugno 2017.

¹⁹⁹⁸ In particolare P. CARETTI, *ult. op.cit.* osserva: « Siamo di nuovo di fronte ad una proposta che accentua anziché ridurre la tendenza a trovare soluzioni “speciali” per problemi che viceversa dovrebbero essere affrontati dalle istituzioni europee esistenti, se del caso opportunamente modificate.

Ma così, la contraddittorietà si traduce nell'implicita rinuncia ad ogni prospettiva che punti invece a proseguire nel difficile cammino volto ad introdurre proprio nell'ordito istituzionale attuale gli elementi necessari ad una sua maggiore “democratizzazione”, necessaria per i compiti nuovi e più impegnativi che un'Unione politica è chiamata a svolgere. Con la conseguenza di complicare ulteriormente complessi processi decisionali [...]».

fondo la debolezza dei suoi poteri; una debolezza che ne fa l'istituzione dell'Unione con minor peso nelle decisioni che contano¹⁹⁹⁹».

Non è mancata -su un piano più ordinario e al di fuori di veri e propri cambiamenti istituzionali - la sollecitazione ad assicurare che le deliberazioni che toccano gli interessi dell'eurozona vengano assunte nel Parlamento europeo soltanto dai rappresentanti eletti nei Paesi che ne fanno parte e sempre che sia possibile poter isolare decisioni che, direttamente o indirettamente, riguardano la moneta comune che non abbiano influenza alcuna sul mercato unico.

Invero tale soluzione, già avanzata in dottrina²⁰⁰⁰, ha suscitato perplessità in relazione ai principi che informano la rappresentanza politica, come rappresentanza di interessi generali, affidata ugualmente a tutti i parlamentari europei, oltre che con riferimento alla presunta violazione del divieto di mandato imperativo²⁰⁰¹.

Si riportano, infine, altre tre misure - individuate in dottrina²⁰⁰² - da adottare senza la necessità di modificare i Trattati:

a) L'adozione di una procedura elettorale uniforme per le elezioni del PE²⁰⁰³ che consenta lo scambio di candidature e la presentazione di capolista unici tra Paese e Paese da parte dei grandi partiti europei.

In particolare i principali partiti politici europei dovrebbero presentare loro candidati alla carica di Presidente della Commissione europea in modo da creare una "posta in palio" per la scelta dei cittadini europei²⁰⁰⁴.

b) I governi, con una dichiarazione comune pre-elettorale, potrebbero impegnarsi a nominare anche come Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione europea eletto dalla maggioranza del Parlamento europeo. Questa "unione personale" dei due Presidenti, compatibile con i Trattati e già evocata in seno alla Convenzione europea

¹⁹⁹⁹ Cit. P. CARETTI, *ult. op. cit.*, p.5.

²⁰⁰⁰ Cfr. G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. AMATO – R. GUALTIERI, Firenze, 2013, 311 ss.; A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, 963, che sollecita l'enucleazione di un'"Assemblea specifica" nell'ambito del PE per l'assunzione delle "decisioni relative al budget dell'area euro"; e A. PADOA SCHIOPPA, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, 2014, 517 ss.

²⁰⁰¹ Invero, l'idea – già autorevolmente prospettata in dottrina - ha trovato di recente sponda anche tra le pieghe del cosiddetto "Protocollo di Francoforte", varato dall'ex europarlamentare Andrew Duff, al fine di realizzare una più forte unione politica nell'ambito della UEM a "Trattato invariato", ossia affiancando al Trattato di Lisbona un Allegato, ove, fra le altre, è inserita una proposta analoga a quella, testé ventilata, di consentire di esercitare il diritto di voto per le deliberazioni che concernono solo l'eurozona agli europarlamentari eletti in essa, considerata nella dimensione federale delineata nello stesso Protocollo.

²⁰⁰² A. MANZELLA, *La nuova idea di unione politica europea*, *La Repubblica*, 1 agosto 2012.

²⁰⁰³ In tal senso gli auspici da lungo tempo formulati, tra gli altri, da G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, n.1, 175 ss.

²⁰⁰⁴ Che tale situazione si risolva in un consistente limite alla reale affermazione della in Europa è, peraltro, ben presente allo stesso Parlamento, che di recente, facendo uso dell'attribuzione accordatagli dall'art. 223, par. 1 TFUE, ha approvato una Risoluzione (Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla Riforma dell'Atto elettorale europeo[2015/2035 INL], in www.europarl.europa.eu) volta a modificare nuovamente l'Atto elettorale del 1976 sull'elezione a suffragio diretto dei propri membri, ove dimostra di considerare i due problemi finora accennati strettamente connessi e la loro soluzione congiunta, quindi, funzionale "ad accrescerla dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee e la legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione", nonché, fra l'altro, "a migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la *governance* dell'Unione" ed a "conferire maggiore legittimità all'attività del Parlamento europeo".

nel 2003, avrebbe il merito di rafforzare il ramo europeo dell'Esecutivo nei confronti dello stesso Consiglio europeo.

c) I Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo potrebbero dichiarare di voler lavorare insieme mediante “conferenze” o “convenzioni”²⁰⁰⁵ euronazionali sulle grandi questioni dell'Unione europea in modo da rivalutare il loro ruolo nei riguardi degli elettori e da rafforzare il controllo democratico sulle decisioni europee.

Tuttavia questa misura avrebbe effetti limitati a meno che il Consiglio europeo non accettasse di sottoporre i suoi orientamenti, prima che questi ultimi diventino operativi, al vaglio ostativo di una riunione interparlamentare congiunta. Se però tale riunione avesse un potere di “veto” nei riguardi delle decisioni del Consiglio europeo, questa procedura esigerebbe una modifica dei Trattati. Se invece i capi di governo potessero mettere in atto le loro decisioni malgrado il parere contrario della riunione interparlamentare, questa procedura non risolverebbe il nodo della legittimità democratica.

Ovviamente quelle qui ventilate sono soltanto alcune fra le alternative cui è possibile pensare nel quadro di una più generale prospettiva di ristrutturazione istituzionale dell'UE, e dell'eurozona più in particolare, che tuttavia pare ormai indispensabile per porre rimedio alle falle del sistema di rappresentanza politica europea e dare compiutezza all'idea di democrazia in una dimensione autenticamente sovranazionale.

3. LA FLESSIBILITÀ DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA NELLA PRASSI ALLA LUCE DEL QUADRO ISTITUZIONALE E VALORIALE EUROPEO.

di Sara Pucci

SOMMARIO: 3.1. Introduzione. – 3.2. Le tendenze recenti della procedura legislativa ordinaria. – 3.3. La procedura legislativa nel quadro istituzionale e *valoriale* post-Lisbona. – 3.3.1. La prassi dei c.d. *triloghi*: un difficile equilibrio tra efficienza decisionale e principio di trasparenza. – 3.3.2. Il potere di ritiro della Commissione e le conseguenze sull'equilibrio istituzionale. – 3.4. Il futuro prossimo delle relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria alla luce di un rinnovato sforzo di collaborazione e trasparenza.

3.1. Introduzione.

Il presente capitolo si propone di esaminare la procedura legislativa ordinaria, ponendo, in particolar modo, l'attenzione sulle tendenze più recenti in termini di prassi.

Nella prima parte, partendo dai dati relativi alla produzione normativa della legislatura in corso e mettendoli a confronto con le cifre delle legislature passate – in particolare della 7^a (2009-2014) – saranno evidenziati, in estrema sintesi, quattro andamenti: un forte aumento

²⁰⁰⁵ Questa misura sarebbe conforme al disposto del regolamento 1176/2011 dell'UE secondo cui il rafforzamento della governance economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva implicazione del PE e dei Parlamenti nazionali. Anche l'art.13 del Fiscal Compact prevede l'organizzazione di conferenze congiunte di rappresentanti del PE e dei Parlamenti nazionali al fine di discutere le politiche di bilancio.

del ricorso alla procedura di codecisione (in linea con la riforma introdotta con il Trattato di Lisbona); una tendenziale diminuzione delle proposte adottate dalla Commissione; un incremento esponenziale dei fascicoli adottati in prima lettura o all'inizio della seconda (*trend* verificabile già nella 7^a legislatura); una durata media della codecisione rimasta costante nel corso delle varie legislature, sebbene nel post-Lisbona sia divenuta la procedura legislativa ordinaria.

Nella seconda parte del capitolo si cercherà, invece, di analizzare la procedura alla luce del quadro istituzionale e *valoriale* europeo. A questo scopo verranno esaminati, in particolare, due specifici aspetti che pongono dei dubbi in merito al rispetto del principio di trasparenza e dell'equilibrio istituzionale: il riferimento è, rispettivamente, ai *triloghi* – ossia alle riunioni informali tra Commissione, Parlamento e Consiglio finalizzate al raggiungimento di un accordo politico su una certa proposta legislativa – e al potere di ritiro di una proposta da parte della Commissione quando l'iter decisionale è ancora in corso.

In conclusione, saranno delineati gli sviluppi già compiuti e quelli auspicabili in grado di implementare la trasparenza dell'intero processo legislativo e potenziare la leale cooperazione tra le istituzioni, nel rispetto nelle relative competenze e attribuzioni. Il riferimento è, ad esempio, all'istituzione di una banca dati comune sullo stato di avanzamento dei fascicoli (così come già previsto dall'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016) o al miglioramento della comunicazione nel corso dell'intero ciclo legislativo, a cominciare da un'effettiva sincronizzazione interistituzionale dei lavori e da una programmazione pluriennale e annuale condivisa.

3.2. *Le tendenze recenti della procedura legislativa ordinaria.*

“We will be doing less, but we will be doing our work more effectively”.

Con queste parole Jean-Claude Juncker si è presentato agli occhi dell'Unione come il nuovo Presidente della Commissione europea, in carica dal 1° novembre del 2014²⁰⁰⁶.

In effetti, analizzando i dati disponibili relativi all'attuale legislatura (2014-2019), si può facilmente notare la forte diminuzione del numero delle proposte adottate dalla Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria: appena 192 tra il luglio 2014 e il dicembre 2016, a fronte delle 321 presentate nella prima metà della 7^a legislatura (2009-2014) e delle 244 avanzate durante la fase iniziale della prima Commissione Barroso (2004-2009)²⁰⁰⁷.

²⁰⁰⁶ Si veda, a questo proposito, il discorso pronunciato da Juncker quale Presidente entrante della Commissione “The Juncker Commission: The Right Team to Deliver Change” del 10 settembre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-585_en.htm.

²⁰⁰⁷ Relativamente ai dati in questione e a quelli che verranno utilizzati nel seguito della trattazione in riferimento alla procedura di codecisione della prima metà dell'8^a legislatura, si rinvia all'analisi presentata dai Vicepresidenti competenti per la conciliazione (Antonio Tajani, Sylvie Guillaume, Alexander Graf Lambsdorff) e dal Presidente della Conferenza dei presidenti di commissione (Jerzy Buzek), *Relazione di Attività sulla procedura legislativa ordinaria 4 Luglio 2014 – 31 Dicembre 2016 (8^a legislatura)*, disponibile sul sito del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/home/home.html>).

Il *trend* in questione, peraltro, non sembra aver subito particolari modifiche nel corso del 2017, anno durante il quale sono state avanzate 74 proposte legislative da adottare in codecisione, a fronte delle 92 presentate nel corso del quarto anno della precedente legislatura (2012). Per un elenco sempre aggiornato delle proposte della Commissione si

All'interno del documento "Programma di lavoro della Commissione per il 2018" presentato nell'ottobre del 2017, è stato ribadito lo spirito alla base di questa evoluzione comportamentale del *braccio esecutivo* dell'Unione. Incentrando l'attenzione sulla necessità di tradurre le proposte già avanzate in leggi e di attuare la legislazione a favore di cittadini ed imprese, la Commissione intende raddoppiare "gli sforzi per sostenere i legislatori in ogni fase" della procedura legislativa, stabilendo, allo stesso tempo, un "*numero limitato di azioni legislative* finalizzate al completamento delle azioni in settori strategici prioritari"²⁰⁰⁸.

Malgrado questa flessione, comunque, il numero dei fascicoli adottati di concerto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea non ha subito particolari modifiche rispetto alla legislatura anteriore²⁰⁰⁹. Il motivo di questo andamento è rintracciabile soprattutto nel fatto che molti atti (regolamenti, direttive o decisioni) emanati dal 2014 in poi, in realtà, trovano la loro origine in un disegno elaborato dalla Commissione precedente a quella odierna²⁰¹⁰.

Accertato, così, l'attuale grado di interventismo – più ridotto nei numeri, ma politicamente molto rilevante – della Commissione Junker nell'ambito del procedimento decisionale europeo e dato ormai per appurato il dato incontrovertibile relativo all'aumento esponenziale del ricorso alla procedura legislativa ordinaria a discapito della procedura di consultazione²⁰¹¹, di seguito saranno esaminate alcune delle tendenze più interessanti relative alle modalità di adozione dei fascicoli in codecisione.

rimanda al sito istituzionale della stessa, nella sezione "Trasparenza", <https://ec.europa.eu/transparency/reqdoc/index.cfm?fuseaction=search>.

²⁰⁰⁸ COM (2017) 650 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - *Programma di Lavoro della Commissione per il 2018. Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica*, Strasburgo 24/10/2017. Nell'allegato I alla comunicazione appena citata, sono riportate le nuove iniziative che la Commissione intende intraprendere nel corso del 2018 e quelle che, invece, con una visione di medio-lungo periodo, potranno impegnare la futura Europa entro il 2025. Le 30 proposte di carattere legislativo sono incentrate, soprattutto, in temi quali quello dell'economia circolare, del completamento del mercato unico digitale e del completamento dell'Unione dell'energia, dell'implementazione del mercato interno e di un Unione economica, monetaria e bancaria più unita e coesa. Di grande importanza risultano essere, ovviamente, anche il tema relativo alle migrazioni e alla sicurezza all'interno dello spazio europeo.

²⁰⁰⁹ Come è chiaramente riportato nella *Relazione di Attività* relativa all'8ª legislatura, cit., "(...) il tasso di adozione durante i primi due anni dell'attuale legislatura (dalla metà del 2014 alla metà del 2016) risulta relativamente stabile rispetto ai corrispondenti bienni delle precedenti legislature: 124 fascicoli in codecisione adottati nell'ambito dell'8ª legislatura, 130 nell'ambito della 7ª (da metà 2009 a metà 2011), 95 nell'ambito della 6ª (da metà 2004 a metà 2006) e 115 nell'ambito della 5ª legislatura (da metà 1999 a metà 2001)".

²⁰¹⁰ A riprova di ciò, è sufficiente dare uno sguardo a tutti quei progetti legislativi presentati nel corso della 7ª legislatura che sono ancora in attesa della prima lettura del Parlamento europeo. A questo proposito, si rinvia ai dati disponibili sul sito del Parlamento Europeo, sezione "Procedura Legislativa Ordinaria", <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure/ongoing-legislative-procedures.html>.

²⁰¹¹ Dal Trattato di Maastricht (1993) in poi, la procedura di codecisione ha visto aumentare costantemente la sua importanza in termini numerici, anche grazie al progressivo ampliamento del suo campo di applicazione nel corso degli anni. Coerentemente con quanto già avvenuto durante la 7ª legislatura, nel corso della prima metà di quella attuale più del 90% delle proposte legislative adottate dalla Commissione sono state soggette alla procedura legislativa ordinaria. La percentuale, già di per sé alta, risulta ancora più significativa se rapportata a quelle delle legislature precedenti: 21% di atti in codecisione nella 4ª, 42% durante la 5ª e 49% nel corso della 6ª.

I dati appena citati sono stati recuperati dal rapporto pubblicato nel Novembre 2017 dai Vicepresidenti competenti per la conciliazione (Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telička) e dal Presidente della Conferenza dei presidenti di commissione (Cecilia Wikström), *Guida alla procedura legislativa ordinaria. Il ruolo del Parlamento*

Lo scopo della seguente analisi sarà quello di comprendere in che modo il legislatore europeo arriva a prendere le sue decisioni. Avendo già chiarito, all'interno del Capitolo 2 della presente trattazione, i vari passaggi in cui si articola la procedura legislativa ordinaria, adesso sarà interessante andare a vedere che tipo di prassi si è andata a creare attorno alla disciplina di cui all'art. 294 TFUE.

Le risultanze di questa breve analisi, unite ai contenuti dei successivi paragrafi, permetteranno di intravedere, dietro il velo creato dalla formalità del quadro istituzionale europeo²⁰¹², gli equilibri effettivi esistenti tra Commissione, Parlamento e Consiglio nell'ambito del processo decisionale qui considerato.

È utile partire da un dato pacifico: la costanza della durata media della procedura legislativa ordinaria che, nel corso delle diverse legislature, si è andata stabilizzando intorno ai 20 mesi²⁰¹³.

Ciò che è andata modificandosi durante gli anni è stata, invece, la distribuzione dell'ammontare dei fascicoli approvati nel corso delle varie fasi procedurali.

Innanzitutto, appare quanto mai significativa quella che ormai può essere definita quasi come una vera e propria *uscita di scena* della conciliazione dal panorama della procedura qui considerata²⁰¹⁴. Si è consolidata, infatti, una chiara tendenza a chiudere la procedura legislativa ordinaria già al termine della prima fase o, al massimo, all'inizio della seconda.

europeo in quanto colegislatore, in particolare par. 9, inl sito del Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure.html>.

Per un'analisi storica del processo che ha portato all'attuale procedura legislativa ordinaria, con particolare riguardo al costante ampliamento dell'importanza dalla stessa rivestita nell'ambito del processo decisionale europeo, si rinvia al Capitolo 1, par. 1.2., della presente trattazione.

²⁰¹² Per un'analisi del ruolo giocato dalle varie istituzioni dell'Unione all'interno del processo decisionale europeo, anche alla luce della persistente tensione tra metodo intergovernativo e modello rappresentativo-parlamentare, si rinvia al Capitolo 2, par. 2.6., della presente trattazione.

²⁰¹³ In particolare, è stata registrata una durata di 22 mesi nel corso della 5ª legislatura, di 21 nella 6ª, 19 nella 7ª e di nuovo 22 nel primo biennio dell'8ª. Il lieve aumento registrato nel periodo 2014-2016 potrebbe essere dovuto al numero di fascicoli "riportati" dalla 7ª all'attuale legislatura. Questo tipo di transazione, ovviamente, comporta ritardi fisiologici che vanno a ripercuotersi nel tempo mediamente impiegato per la procedura. Per i dati in questione v. *Relazione di Attività* sull'8ª legislatura, op. cit., p. 18 e *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, cit., par. 9.

²⁰¹⁴ In effetti, nell'attuale legislatura, per la prima volta dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, i due colegislatori non sono mai arrivati alla fase della terza lettura.

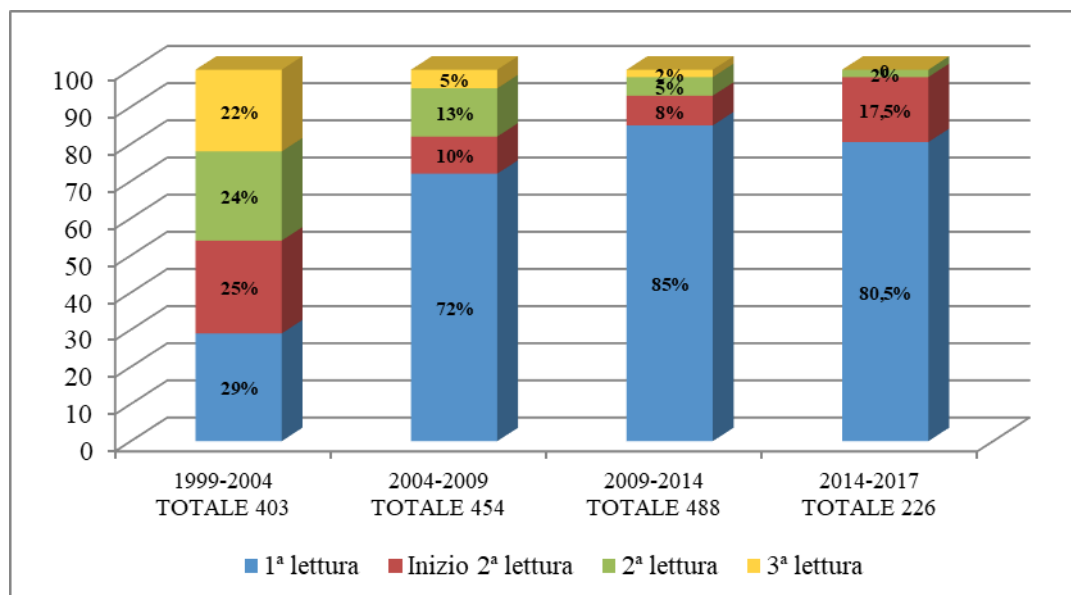


Figura 1. Percentuale dei fascicoli di codecisione approvati in prima, inizio seconda, seconda e terza lettura per legislatura dal 1999, rispetto al numero totale di provvedimenti adottati.

Come mostra il grafico della Figura 1, infatti, dall'inizio della legislatura circa l'80.5% dei fascicoli sono stati adottati in prima lettura, il 17.5% all'inizio della seconda, mentre poco meno del 2% al termine della stessa²⁰¹⁵.

Il trend appena descritto è andato sviluppandosi sin dalla 6ª legislatura. L'attuale incremento del numero di provvedimenti adottati all'inizio della seconda lettura è facilmente giustificabile se si considera che, per la maggior parte degli atti così emanati, le posizioni in prima lettura erano già state approvate durante la scorsa legislatura²⁰¹⁶.

Risultano, invece, essere più numerosi i fattori che hanno portato i co-legislatori europei a sviluppare una prassi costante di provvedimenti emanati nelle fasi iniziali della procedura.

²⁰¹⁵ Durante il periodo 2014-2016, il 97% dei fascicoli sono stati conclusi proprio in queste due fasi, mentre solo il 3% dei provvedimenti sono stati assunti in seconda lettura dopo l'approvazione del Consiglio. La tendenza in questione è stata confermata anche dai dati relativi al 2017. Dei 74 procedimenti legislativi ordinari conclusi da inizio anno, 68 hanno visto il raggiungimento di un accordo già al termine della prima lettura, mentre i restanti 6 sono stati ultimati all'inizio della seconda con l'approvazione da parte del Parlamento del testo così come emendato dal Consiglio nella fase precedente. I dati relativi al 2017 sono stati elaborati partendo dall'elenco dei provvedimenti legislativi adottati in codecisione nel corso dell'anno e analizzando l'iter procedimentale seguito per ognuno di essi. Le liste dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni emanate annualmente dai due co-legislatori europei sono disponibili online al sito <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure/concluded-and-signed-files.html>. Per ricostruire i passaggi seguiti nei diversi casi è stata utilizzata la banca dati in continuo aggiornamento, disponibile nel sito del Parlamento europeo, sezione Osservatorio Legislativo, <http://www.europarl.europa.eu/oel/search/search.do?searchTab=y>.

²⁰¹⁶ Nel 2017, ad esempio, solo uno dei sei provvedimenti adottati all'inizio della seconda lettura ha avuto origine da una proposta presentata dalla Commissione Junker. Si tratta del Regolamento (UE) 2017/2403 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, del 12 dicembre 2017.

In primo luogo, è importante ricordare che, sebbene il procedimento di codecisione sia stato introdotto nell'ordinamento europeo già con il Trattato di Maastricht (1993), solo con i successivi Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001) fu esteso l'ambito di applicazione di tale procedura a quarantaquattro basi giuridiche – poi aumentate a ottantacinque con il Trattato di Lisbona (2007) – e fu introdotta la possibilità per i co-legislatori di adottare un atto sin dalla prima lettura.

In secondo luogo, è rilevante notare come l'assenza di vincoli temporali nel corso della prima fase conferisca, sicuramente, una relativa *tranquillità* tanto al Parlamento quanto al Consiglio in riferimento all'esame della proposta della Commissione, alla proposizione di emendamenti e al dibattito interno necessario per il raggiungimento delle maggioranze richieste per l'adozione dell'atto finale. Inoltre, proprio questa mancanza di termini perentori permette ai due legislatori di confrontarsi, in sedi del tutto informali (c.d. *triloghi*), al fine di raggiungere un accordo su un testo comune. Come sarà specificato in modo più approfondito nel prossimo paragrafo, l'informalità gioca, ormai, un ruolo primario all'interno del procedimento decisionale e, in molti casi, i due principali attori coinvolti decidono di intraprendere sin da subito negoziati interistituzionali finalizzati alla stesura di un provvedimento gradito ad entrambi.

In conclusione di questo paragrafo, si può, quindi, affermare che la procedura legislativa ordinaria ha visto, effettivamente, aumentare la sua rilevanza all'interno del panorama decisionale europeo nel corso del tempo. Inoltre, sebbene con la Commissione Junker sia stata registrata una chiara diminuzione del numero di proposte presentate in codecisione, per il momento, alla luce del copioso *arretrato* ancora esistente, questa tendenza non ha ancora avuto modo di incidere sulla quantità di fascicoli approvati da Consiglio e Parlamento.

L'ultima osservazione riguarda, infine, la propensione, sempre più marcata, ad adottare l'atto durante le prime fasi della procedura. Questa prassi, facilitata dall'assenza di termini perentori per la conclusione della prima lettura, è fortemente avallata dalle tre istituzioni coinvolte nella codecisione. Nel loro pieno interesse, Consiglio e Parlamento, di frequente, decidono di prendere parte a negoziati informali in cui discutere le rispettive posizioni al fine di concordare un testo comune.

Scopo della parte iniziale del prossimo paragrafo sarà proprio quello di indagare il contributo di questi triloghi all'interno del processo decisionale europeo, il livello della loro efficienza e i dubbi esistenti in merito alla loro trasparenza e democraticità.

3.3. La procedura legislativa nel quadro istituzionale e valoriale post-Lisbona.

Gaetano Silvestri, in merito alla forma di governo, ha affermato che “bisogna guardarsi, più che in altri campi, dall'iperpositivismo, basato sull'illusione che si possa dipingere a mezzo di norme scritte un'immagine con tutti i particolari chiari e distinti come in un quadro di scuola fiamminga”²⁰¹⁷.

²⁰¹⁷ G. SILVESTRI, *Forma di governo e separazione dei poteri nel trattato costituzionale europeo*, in U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di E. Fanara*, Volume 1, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 779-796, in particolare, per la citazione riportata, v. p. 787.

La stessa deduzione vale, ovviamente, anche nel campo più ristretto della procedura legislativa ordinaria. Il dettato normativo non è in grado, da solo, di esaurirne la descrizione, ma necessita di un costante intervento di differenti pratiche politico-istituzionali e di sane e dovute ingerenze giurisprudenziali dotate di diversa incisività.

È per questo, che, nei prossimi paragrafi, saranno analizzate due particolari prassi, non previste espressamente a livello di trattati, ma che, ormai, sono entrate di diritto a far parte della vita istituzionale europea, non senza problemi rispetto a principi e valori previsti a fondamento dell'ordinamento dell'Unione.

Ecco, quindi, che verranno esaminati, in un primo momento, i *triloghi*, ossia quelle riunioni tripartite informali che sembrano giocare un ruolo sempre più determinante all'interno della procedura di codecisione. Rilevata la piena legittimità ed utilità della *democrazia del compromesso politico*, risulta interessante vedere come questa pratica possa essere giudicata conforme ai principi europei di democraticità e trasparenza – anche alla luce di recenti pronunce del Mediatore europeo e del Tribunale dell'Unione – e come le istituzioni si siano preoccupate di bilanciare tali istanze con quelle di una necessaria effettività ed efficacia del funzionamento legislativo.

In secondo luogo, sarà, invece, affrontata la questione del rapporto – considerato precario da parte della dottrina – tra potere di ritiro di una proposta da parte della Commissione e principio dell'equilibrio istituzionale²⁰¹⁸, affrontata dalla stessa Corte di Giustizia con una sentenza del 2015 e dalle istituzioni europee nell'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016.

3.3.1. La prassi dei c.d. triloghi: un difficile equilibrio tra efficienza decisionale e principio di trasparenza.

Dallo studio della procedura legislativa ordinaria europea, appare chiaro che formalità ed informalità sono fattori complementari che giocano insieme una partita decisiva all'interno di qualunque processo decisionale²⁰¹⁹. Nell'ambito del procedimento qui considerato, il punto di incontro e, come vedremo nelle prossime pagine, di scontro tra queste due realtà risiede in quelli che comunemente sono conosciuti con il termine di *triloghi*, ossia negoziati informali tripartiti tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione – che interviene nel ruolo di *facilitatore* e supporto tecnico ai due co-

²⁰¹⁸ Come ricorda Adelina Adinolfi, il principio dell'equilibrio istituzionale “regola i poteri delle istituzioni salvaguardando il ruolo che a ciascuna di esse è assegnato”. Per capirne l'importanza, è necessario sottolineare che, all'interno dell'ordinamento europeo, questo principio, in un certo senso, può essere inteso come la concretizzazione del principio della separazione dei poteri. Secondo l'autrice, infatti, nel sistema dell'Unione, “(i) poteri delle istituzioni non sono definiti in relazione alla loro rispettiva natura, ma il Trattato delinea «un sistema di ripartizione delle competenze tra le varie istituzioni (...) secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili». In questo senso v. A. ADINOLFI, *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, all'interno degli atti del Convegno “*Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*”, Firenze 7 luglio 2017.

²⁰¹⁹ Per approfondire il tema della necessaria coesistenza tra formalità ed informalità all'interno dei processi decisionali v. G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4/2015, pp. 809-838, in particolare pp. 811 ss.

legislatori²⁰²⁰ – durante i quali si discute al fine di raggiungere orientamenti politici e bozze di emendamento comuni in merito ad una certa proposta legislativa. Quanto deciso a seguito di queste riunioni verrà, poi, presentato alle plenarie di Parlamento e Consiglio per un ulteriore dibattito e una decisione finale che formalizzi le risultanze della precedente negoziazione²⁰²¹.

Nati intorno alla metà degli anni '90, soprattutto per far fronte alle difficoltà legate all'approvazione del bilancio comunitario, i triloghi hanno avuto un rapido successo come forme di concertazione e dialogo costruttivo tra le istituzioni europee in tutti i più importanti settori. Secondo quanto affermato dallo stesso Parlamento europeo, attualmente, tra il 70 e l'80% degli atti legislativi dell'Unione sono adottati a seguito di triloghi²⁰²².

Sfruttate, soprattutto, in sede di prima e seconda lettura, queste riunioni informali possono essere organizzate in qualsiasi momento, portando, così, al raggiungimento dei c.d. “accordi in prima lettura”, “accordi all'inizio della seconda lettura”, “accordi in seconda lettura” o, ancora, all'individuazione di un progetto comune in vista della conciliazione²⁰²³.

²⁰²⁰ In questo senso, si ricorda, infatti, che la Commissione “può essere invitata a proporre testi di compromesso o a fornire informazioni più dettagliate o “tecniche”. La Commissione dovrebbe fungere da “mediatore imparziale” nel difendere o negoziare le sue proposte legislative durante tutte le fasi del processo legislativo, in conformità al suo diritto di iniziativa e in linea con il principio di parità di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio”. Questo è quanto riportato anche all'interno della *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, cit., par. 4.4.3. Va, poi, evidenziato che, per esigenze di natura tecnico-giuridica, le squadre negoziali di Parlamento e Consiglio in genere sono assistite, rispettivamente, da un gruppo amministrativo responsabile del progetto coordinato dalla segreteria della commissione competente e dal servizio responsabile del fascicolo nel Segretariato del Consiglio e dal Servizio giuridico.

²⁰²¹ Solitamente, sono tenuti distinti due diversi tipi di incontri: quelli c.d. “a livello politico” e quelli c.d. “a livello tecnico”. Mentre durante questi ultimi l'attenzione dei negoziatori è incentrata su aspetti di *drafting* legislativo, i primi, politicamente più sensibili, si caratterizzano per trattative su elementi incidenti in modo diretto sulla sostanza di una certa *policy* europea.

²⁰²² Il Parlamento si è espresso così nel corso dell'udienza di fronte al Tribunale dell'Unione per la causa T-540/15, *De Capitani c. Parlamento* (v. pnt. 70 della sentenza emessa il 22 marzo 2018). La vicenda in questione sarà oggetto di un'analisi nelle prossime pagine. In termini numerici, rispetto all'importanza assunta dai triloghi, è possibile far riferimento ai dati riportati all'interno della *Relazione di Attività* relativa all'8ª legislatura, cit., p. 27, nella quale viene esplicitato che “[d]urante la prima metà della legislatura in corso, si sono svolti circa 300 triloghi su 82 fascicoli negoziati che sono stati approvati entro la fine del 2016. In media quindi appena sotto i 4 triloghi per fascicolo negoziato (simile alla media della 7ª legislatura)” (corsivo aggiunto). Analizzando, invece, le varie procedure di codecisione che sono state chiuse entro la fine del 2017, risultano essere 65 i fascicoli oggetto di negoziazioni interistituzionali sui 74 conclusi. In riferimento ai provvedimenti legislativi approvati con la procedura di codecisione nel corso del 2017, si rimanda a quanto già detto nelle note nn. 187 e 195.

²⁰²³ Nel primo caso (c.d. *first-reading agreements*), Parlamento e Consiglio decidono di dare inizio ai negoziati subito dopo la presentazione di una certa proposta legislativa da parte della Commissione, al fine di approvare, nelle rispettive prime letture, il testo concordato in sede di trilogio. Nel secondo caso (c.d. *early-second reading agreements*), invece sarà il Parlamento, in seconda lettura, ad approvare a maggioranza semplice la posizione espressa nella prima dal Consiglio, la quale include le risultanze delle riunioni informali avvenute tra la prima lettura del Parlamento e quella del Consiglio stesso. Nella terza ipotesi (*second-reading agreements*), infine, spetterà al Consiglio avallare a maggioranza qualificata tutti quegli emendamenti che il Parlamento ha proposto in seconda lettura e che non rappresentano altro che il frutto dei negoziati svolti in quella fase. Mentre l'accordo in prima lettura, quasi come una sorta di istituto dotato di funzione preparatoria, serve a prevenire l'insorgere di conflitti tra istituzioni, le altre due intese informali intervengono al fine di conciliare delle contrapposizioni già venute in essere. A questo proposito, Giacomo Rugge afferma che “(i)n definitiva, i *first-reading agreements* potrebbero ritenersi affini a una commissione parlamentare mista che discute un testo legislativo prima della sua presentazione in aula; gli *early-second* e *second reading agreements*, invece, potrebbero corrispondere a una sorta di “arbitrato” politico”. In questo senso si veda G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 823.

Data l'assenza di termini per la conclusione della prima fase, spesso, le istituzioni europee preferiscono aprire sin da subito dei negoziati informali, che possano condurre ad un dialogo sul merito della decisione da prendere e ad una composizione delle differenti vedute.

Nel delineare i profili problematici che investono queste riunioni informali, relativamente, soprattutto, alla poca pubblicità e al difficile rapporto con il principio di trasparenza, tra gli aspetti che hanno destato il più vivo interesse negli ambienti politici e dottrinali, in questa sede, è opportuno annoverare la questione riguardante il conferimento del mandato a negoziare²⁰²⁴, la composizione della squadra negoziale e l'accesso ai documenti utilizzati dalle istituzioni durante queste negoziazioni informali, in particolar modo al cd. documento a quattro colonne²⁰²⁵.

I triloghi sono stati – e continuano ad essere – sotto la lente di ingrandimento di buona parte degli osservatori, in ragione della percezione esterna ad essi riferita. Individuati in origine come delle arene del tutto informali, in cui un numero relativamente basso di attori aveva la possibilità di confrontarsi con “regole d'ingaggio” molto flessibili e senza obblighi particolarmente stringenti in merito all'attività di *report* nei confronti dell'istituzione di riferimento, negli ultimi anni, queste riunioni trilaterali hanno subito una parziale formalizzazione²⁰²⁶. Pur nella perdurante assenza di una previsione espressa all'interno dei trattati, una qualche forma di disciplina può essere rinvenuta nella *Dichiarazione comune*

²⁰²⁴ Per discutere e concordare una serie di emendamenti comuni in sede di trilogio, è necessario, per coloro che dovranno rappresentare le posizioni e gli interessi dei due co-legislatori, un certo mandato a negoziare in cui siano specificati gli orientamenti da seguire e gli obiettivi da raggiungere. Per quanto riguarda l'*iter* da seguire per ottenere un mandato a negoziare in sede di trilogio v. *Relazione di Attività* relativa all'8ª legislatura, cit., pp. 28-30 – con riferimento specifico alla posizione del Parlamento – e *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, cit., in particolare par. 4.3. “Procedura di avvio dei negoziati interistituzionali”, per una panoramica sui mandati dei due co-legislatori e della Commissione.

²⁰²⁵ Il principale documento di lavoro utilizzato nel corso di questi *meeting* è il c.d. documento o tabella a quattro colonne, in cui sono indicati le posizioni delle tre istituzioni e l'eventuale testo di compromesso raggiunto. Mentre le prime due colonne (contenenti la proposta della Commissione e il mandato a negoziare del Parlamento) sono sempre pubbliche, la terza (includente la posizione del Consiglio) e la quarta (comprendente la bozza sugli emendamenti condivisi), potendo contenere elementi non ancora adottati, sono soggette a maggiori ristrettezze a livello di diffusione del loro contenuto. In particolar modo, a parere delle istituzioni coinvolte, l'ultima non risulta accessibile al pubblico fintantoché il fascicolo di riferimento non risulta chiuso. Sul punto, però, è recentemente intervenuto il Tribunale dell'Unione, affermando che non si può riscontrare una presunzione generale di non divulgazione. V., infra, Causa T-540/15, *De Capitani c. Parlamento europeo*.

²⁰²⁶ Secondo parte della dottrina, un'eccessiva formalizzazione di questi triloghi potrebbe limitare il grado di efficienza ad essi attribuito. Infatti, pur essendo indubbia la tensione esistente tra l'informalità di queste particolari sedi di negoziato e il rispetto dei principi di democraticità (artt. 9-12 TUE) e trasparenza (art. 1 c. 2°, 10 par. 3, TUE e art. 15 parr. 2 e 3 TFUE), l'introduzione di regole ancora più stringenti di quelle esistenti, o addirittura una vera e propria istituzionalizzazione di tali riunioni all'interno dei Trattati, potrebbe condurre ad una limitazione controproducente della loro efficacia in termini di rapidità e ottimizzazione della capacità produttivo-legislativa. E' in questo senso che si deve leggere la formalizzazione, per così dire, *soft*, operata attraverso la *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione* del 2007, che, prevedendo dei riferimenti generici ai triloghi (soprattutto all'interno dei punti nn. 7 e 8), lascia ai legislatori una certa discrezionale e flessibilità nei modi e nei tempi di utilizzo di tali strumenti di prassi. Preoccupazione in merito alle conseguenze di un'eccessiva formalizzazione dei triloghi sono state avanzate anche dal Parlamento europeo nella lettera di risposta alle domande poste dal Mediatore europeo con l'indagine OI/8/2015/JAS. V. nota n. 214

A sostegno di questa teoria v., tra gli altri, G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., in particolare pp. 828 ss.

sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007²⁰²⁷, nel Regolamento del Parlamento europeo del 2017 e nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016²⁰²⁸.

L'istituzione che si è dimostrata maggiormente attenta alle problematiche e alle esigenze di trasparenza, pubblicità, democraticità, inclusione e *accountability* è stata sicuramente il Parlamento europeo. Alla fine del 2016, ha, infatti, operato una modifica del suo Regolamento con l'intento, in particolare, di potenziare il controllo da parte dell'Aula sulle relazioni approvate come mandati negoziali dalle commissioni parlamentari²⁰²⁹ e gli obblighi di informazione, gravanti sulla squadra negoziale nei confronti della commissione competente, in riferimento alle risultanze di ogni riunione trilaterale²⁰³⁰. Nel Regolamento in questione, viene ribadita la composizione del *team* chiamato a negoziare per conto del Parlamento, che continua ad essere guidato dal relatore e presieduto dal presidente della commissione competente. Come espressamente sancito, devono essere presenti anche i relatori ombra di ogni gruppo politico che desidera partecipare alla riunione.

Appurato il notevole passo in avanti compiuto dal Parlamento, è, però, necessario evidenziare come la mancata formalizzazione da parte del Consiglio e della Commissione delle regole procedurali in merito al mandato e alla squadra negoziale, invece, ha fatto venir in essere rilievi di non poco conto, soprattutto perché sembra che il livello di rappresentanza di queste due istituzioni dipenda molto dall'importanza del fascicolo in corso di negoziato e dalla fase procedurale nella quale si svolgono i triloghi²⁰³¹.

Non esiste alcun obbligo formale circa l'iter che deve essere seguito al fine di approvare un mandato a negoziare in nome del Consiglio. Un ruolo fondamentale a riguardo è sempre stato giocato dal Coreper, in qualità di organo preparatore dei lavori del co-legislatore in questione. Recentemente, però, il Consiglio stesso tende ad adottare un numero crescente di c.d. "orientamenti generali", documenti che, a differenza di quelli emessi dal Coreper, sono pubblici e vengono impiegati dal co-legislatore per esprimere la sua opinione su una certa proposta legislativa in modo del tutto ufficioso, prima della prima lettura del Parlamento.

²⁰²⁷ Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007, in GUUE C 145 del 30 giugno 2007, in particolare v. pnt. 7 e 8.

²⁰²⁸ Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'unione Europea e la Commissione Europea, del 13 aprile 2016, in GUUE L 123 del 12 maggio 2016. Il riferimento alle negoziazioni interistituzionali è inserito nella parte VI "Trasparenza e coordinamento dell'iter legislativo", in particolari v. parr. 33, 34 e 38. Per un'analisi dettagliata dell'accordo in questione si rinvia a quanto verrà specificato nel Capitolo 4 della presente trattazione.

²⁰²⁹ Sulla disciplina relativa alle differenti modalità di conferimento del mandato a negoziare in rapporto alle diverse fasi della procedura legislativa in cui viene avviato il triloquio, si rinvia agli articoli che vanno dal 69 ter al 69 sexies del nuovo Regolamento del Parlamento.

²⁰³⁰ Articolo 69 septies del Regolamento del Parlamento europeo.

²⁰³¹ In questo senso v. V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 20 dicembre 2016, in particolare pp. 1-2. Il Consiglio, ad esempio, solitamente è rappresentato dal Presidente del Coreper II o del Coreper I, a seconda dell'argomento, e in via eccezionale dal ministro competente per i fascicoli politicamente importanti. Tuttavia, dato il gran numero di triloghi, le riunioni possono anche essere condotte dai presidenti dei gruppi di lavoro interessati. Allo stesso modo, la Commissione è rappresentata dalla Direzione generale capofila (solitamente a livello di capo unità o direttore) o, per i fascicoli politicamente importanti, dal Commissario responsabile o dal Direttore generale, assistiti dal Segretariato generale e talvolta dal Servizio giuridico della Commissione e dal Gabinetto del Commissario.

Oltre alle preoccupazioni avanzate a livello dottrinale e politico²⁰³², nel corso dell'attuale legislatura, l'attenzione sul dibattito relativo ai triloghi è stata catalizzata soprattutto da due episodi specifici: l'indagine condotta di propria iniziativa dal Mediatore europeo e una domanda di accesso ai documenti dei triloghi su fascicoli non ancora conclusi, deferita al Tribunale dell'Unione²⁰³³.

Nel maggio del 2015, il Mediatore europeo Emily O'Reilly ha aperto un'indagine sulla trasparenza dei triloghi (OI/8/2015/JAS), preoccupata dal fatto che gli stessi potessero e dovessero svolgersi in modo da soddisfare i requisiti relativi alla trasparenza della procedura legislativa, ex articolo 15, paragrafi 2 e 3, TFUE. Nella lettera di apertura dell'indagine, il Mediatore ha chiesto alle istituzioni di rispondere ad una serie di domande in merito ai triloghi in corso, ai documenti ad essi relativi in loro possesso, all'accesso pubblico a tali documenti e al regime linguistico.

Nel rispondere, in modo separato, Parlamento, Consiglio e Commissione hanno evidenziato l'importanza ormai assunta dai triloghi all'interno del processo decisionale europeo. Difendendo, ognuno a suo modo, il grado di trasparenza già raggiunto, hanno comunque ammesso la possibilità di implementarlo. Il Parlamento, però, ha affermato che bisognerebbe essere cauti nel parlare di istituzionalizzazione di tali negoziati. Una loro eccessiva formalizzazione, infatti, potrebbe portare ad un mero e controproducente spostamento delle negoziazioni verso sedi di dialogo ancora meno trasparenti ed inclusive²⁰³⁴.

Con la decisione del 12 luglio 2016, il Mediatore europeo, dopo aver ribadito che la trasparenza dei triloghi è un elemento essenziale della legittimità del potere legislativo dell'Unione e che i cittadini dovrebbero essere in grado di controllare il comportamento dei propri rappresentanti e di partecipare effettivamente al processo decisionale, ha avanzato una serie di proposte. In particolare ha suggerito alle tre istituzioni di rendere pubbliche,

²⁰³² Per approfondire la questione relativa al difficile rapporto intercorrente tra triloghi e principio di trasparenza e democraticità v., tra gli altri, M. K. DIONIGI, C. KOOP, *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty - Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, luglio 2017, studio per il Comitato economico e sociale europeo (CESE), in <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf>; M. GÓMEZ-LEAL PÉREZ, *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 52/2015, Bilbao, pp. 101 ss.; C. REH, *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, in *Journal of European Public Policy*, n. 6/2014, pp. 822 ss., in <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.910247>; C. ROEDERER-RYNNING, J. GREENWOOD, *The culture of trilogies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22/2015, n. 8, pp. 1148 ss., in <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.992934>; G. J. BRANDSMA, *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, in *European Union Politics*, Vol. 16/2015, n. 2, pp. 300 ss., in <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116515584497>; V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, cit.; G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit. Lo stesso Parlamento europeo, pur riconoscendo la necessità di mantenere "uno spazio di riflessione adeguato" per i colegislatori, ha chiesto che le istituzioni "assicurino una maggiore trasparenza dei triloghi informali al fine di rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare le informazioni pertinenti che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo". In questo senso v. Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2016 sull'accesso del pubblico ai documenti per gli anni 2014-2015 (2015/2287(INI))

²⁰³³ Tribunale dell'Unione, 22 marzo 2018, causa T-540/15, *De Capitani contro Parlamento europeo*.

²⁰³⁴ La lettera di risposta del Parlamento europeo è disponibile nel sito internet del Mediatore europeo, all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61591/html.bookmark>; quella della Commissione su <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61590/html.bookmark>; quella del Consiglio su <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61592/html.bookmark>.

inserendole in un'apposita banca dati comune, una serie di informazioni, come ad esempio le date degli incontri dei triloghi, le prese di posizione iniziali, gli ordini del giorno generici degli incontri, i documenti "a quattro colonne", i testi finali di compromesso, gli appunti degli incontri che sono stati resi pubblici, le liste dei decisori politici coinvolti e, per quanto possibile, una lista di eventuali documenti discussi durante le negoziazioni. In ogni caso, resterebbe nella piena disponibilità delle tre istituzioni la decisione di rendere pubblici alcune tipologie di atti solo dopo la conclusione delle negoziazioni stesse²⁰³⁵.

Proprio in merito alla possibilità di accedere a tali documenti nel corso del negoziato, si è espresso recentemente il Tribunale dell'Unione, nella causa *De Capitani c. Parlamento*.

Nell'aprile del 2015, il Parlamento ha ricevuto una domanda di accesso alle tabelle a più colonne relative ad alcuni fascicoli legislativi. Dopo un'attenta valutazione, è stato rifiutato l'accesso alla quarta colonna di tutti quei documenti per i quali il procedimento era ancora in corso, affermando che, in assenza di un predominante interesse pubblico in grado di giustificare la divulgazione, la diffusione prematura del loro contenuto integrale avrebbe comportato con alta probabilità un rischio reale di pregiudicare i negoziati. Il richiedente ha, quindi, portato in giudizio il Parlamento dinanzi al Tribunale, sostenendo che vi fosse stata una scorretta interpretazione dell'interesse pubblico prevalente e che, inoltre, il co-legislatore non avesse indicato i motivi per cui la piena divulgazione avrebbe pregiudicato l'iter legislativo.

Il Tribunale dell'Unione, nella sentenza emessa in data 22 marzo 2018, dopo aver rilevato il sempre più frequente ricorso alla prassi dei triloghi da parte dei co-legislatori, ha affermato che nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa in relazione alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi riguardante una procedura legislativa in corso.

L'accesso ai documenti, pertanto, dev'essere possibile, a seguito di una domanda precisa presentata sulla base del Regolamento (CE) n. 1049/2001²⁰³⁶, a meno che l'istituzione interessata non dimostri che dall'accesso integrale a tali atti possa derivare un concreto ed effettivo pregiudizio, in modo ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico, al suo processo decisionale. Nel caso di specie, ritenendo che nessuno dei motivi fatti valere fosse sufficiente per integrare il livello di pregiudizio richiesto, il Tribunale ha ritenuto di annullare la decisione con la quale il Parlamento aveva respinto la domanda del signor De Capitani²⁰³⁷.

Da quanto detto finora si può concludere che, sebbene i triloghi rappresentino sicuramente un fattore di grande stimolo per il procedimento legislativo ordinario, come già affermato in precedenza, i dubbi e le perplessità in merito alla loro conformità con alcuni principi istituzionali europei sono molteplici.

La conclusione di *early agreements* "a porte chiuse", sicuramente, permette di ridurre i costi che deriverebbero, invece, da una negoziazione pubblica e maggiormente inclusiva e consente, altresì, di alleggerire l'agenda delle istituzioni, aumentando, così, l'efficienza

²⁰³⁵ La decisione del Mediatore europeo è disponibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark>.

²⁰³⁶ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

²⁰³⁷ In particolare, per quanto concerne l'inesistenza di una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso v. punti 76-84 della causa *De Capitani c. Parlamento*; sull'esistenza di un pregiudizio grave per il processo decisionale v. punti 85 ss. della medesima sentenza.

decisionale. Dall'altra parte, però, la poca pubblicità di queste riunioni informali, la limitata partecipazione alle stesse e la mancanza di una loro istituzionalizzazione e perfino formalizzazione – tranne che per le regole interne previste dal Parlamento – sono tutti fattori che incidono in modo considerevole sulla possibilità di considerare questa particolare prassi europea conforme ai requisiti di trasparenza del processo legislativo così come stabiliti dai Trattati. Una maggior pubblicità e chiarezza dell'attività di governo – intesa in senso lato – consente di attribuire ai cittadini la possibilità di partecipare in modo più attivo e consapevole alla formazione delle politiche europee, ponendo le basi per un controllo diffuso sull'operato delle diverse istituzioni interessate. In questo senso, la trasparenza diviene elemento fondamentale e pilastro portante delle logiche funzionali al completamento della democrazia.

Non si può, però, non rilevare come negli ultimi anni parte delle istituzioni europee – Parlamento europeo in primis, ma da ultimo anche il Tribunale dell'Unione – si siano dimostrate sensibili a questo problema, tanto da avviare un processo di lenta, ma costante, apertura di spazi di osservazione all'interno di questi, ormai imprescindibili, negoziati interistituzionali.

3.3.2. Il potere di ritiro della Commissione e le conseguenze sull'equilibrio istituzionale.

All'interno della procedura legislativa ordinaria, la Commissione si trova ormai a rivestire una pluralità di ruoli. È, infatti, l'istituzione che, nella maggior parte dei casi, dà il via all'iter normativo qui considerato attraverso il “diritto di iniziativa” riconosciutele dall'articolo 17 TUE e dall'articolo 289 TFUE. È il soggetto che interagisce con i co-legislatori nel corso di tutta la procedura di codecisione, presentando proprie osservazioni in merito alle posizioni espresse dal Parlamento e dal Consiglio nel corso delle varie letture e potendo modificare la propria proposta legislativa, così come previsto dall'articolo 293, par. 2 TFUE²⁰³⁸. Come già detto in precedenza, inoltre, è anche l'attore che, in qualità di *broker*, dovrebbe facilitare, o quantomeno sostenere, il dialogo tra i co-legislatori in sede di trilogia. Proprio la combinazione tra queste ultime due funzioni ha generato notevoli perplessità in merito alla compatibilità con il principio dell'equilibrio istituzionale²⁰³⁹.

Il profilo in questione è stato affrontato anche dalla Corte di Giustizia, con la pronuncia del 14 aprile 2015, nel procedimento che ha visto opporsi Commissione e Consiglio²⁰⁴⁰.

²⁰³⁸ In base all'art. 293, par. 2 TFUE, “[f]intantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione”.

²⁰³⁹ Per una veloce disamina della giurisprudenza europea relativa al principio dell'equilibrio istituzionale, con riferimento anche alla causa C-409/13 analizzata in questo paragrafo, v. S. NINATTI, *Corte di Giustizia e procedimento legislativo, ovvero del difficile equilibrio dei poteri nella forma di governo europea*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1562 ss. Sul potere di ritiro della Commissione si veda anche R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 21 ss.

²⁰⁴⁰ CGUE, 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:217. Sulla causa in questione v., tra gli altri, A. LANG, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in www.rivista.eurojus.it, 20 aprile 2015.; M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in www.federalismi.it, n. 17/2015.

Dovendo dirimere alcune incertezze relative all'ambito di applicazione dell'articolo 293, par. 2 TFUE, la CGUE ha affermato che, all'interno del potere di modifica previsto dalla disposizione appena citata, rientra anche il diritto della Commissione di ritirare una sua proposta legislativa a determinate condizioni e fintantoché il Consiglio non abbia deliberato in prima lettura. Questo potere, secondo i giudici di Lussemburgo, sarebbe configurabile come un corollario del diritto di iniziativa legislativa riconosciuto dai trattati.

Nella causa in questione, il Consiglio chiedeva l'annullamento della decisione con cui la proposta di regolamento quadro in materia di assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi era stata ritirata dalla Commissione, la quale, nel procedere in tal senso, aveva affermato che l'accordo informale in corso di negoziazione tra i co-legislatori avrebbe snaturato il testo originario della proposta, rendendo impossibile perseguirne gli obiettivi.

Tra i motivi posti a fondamento del proprio ricorso, il Consiglio deduce che la Commissione "ha violato, nel caso di specie, il principio di attribuzione delle competenze enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il quale riflette il principio dell'equilibrio istituzionale" e sottolinea il pericolo derivante dal riconoscere alla medesima istituzione un potere di ritiro discrezionale e non debitamente circoscritto. Tale legittimazione, infatti, garantirebbe alla Commissione la possibilità di ritirare una propria proposta ogni volta che sia in disaccordo con gli emendamenti concordati dai co-legislatori, divenendo portatrice di un vero e proprio "potere di veto" nel corso della procedura legislativa²⁰⁴¹.

La Corte, rigettando gli argomenti del Consiglio, afferma che "il potere della Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria non consiste semplicemente (...) nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di riavvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio. (...) la Commissione ha anche, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, il potere di modificare la propria proposta ovvero, se necessario, di ritirarla"²⁰⁴².

Per essere completamente conforme ai principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale, tale potere di ritiro deve essere, di volta in volta, specificatamente motivato e, in caso di contestazione da parte del Consiglio e del Parlamento, suffragato da elementi convincenti²⁰⁴³. Inoltre, la Commissione, prima di procedere in questo senso, avrà l'obbligo di prendere in considerazione le ragioni che hanno spinto i co-legislatori ad emendare la sua proposta originaria. La Corte, infine, ha aggiunto che, quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla, nel rispetto dello spirito di leale cooperazione fra le istituzioni²⁰⁴⁴.

²⁰⁴¹ In questo senso v. *Consiglio c. Commissione*, parr. 31 e 36. In quest'ultimo punto il Consiglio afferma che "se si dovesse ritenere che la Commissione disponga di un potere discrezionale di ritiro di una proposta legislativa ogniqualvolta essa si trovi in disaccordo con emendamenti concordati tra i colegislatori o non sia soddisfatta del risultato finale di un negoziato, ciò equivarrebbe ad accordare alla suddetta istituzione uno strumento di pressione ingiustificato sullo sviluppo dei lavori legislativi nonché un *diritto di veto sull'azione legislativa, in funzione di considerazioni di opportunità politica*" (corsivo aggiunto).

²⁰⁴² *Consiglio c. Commissione*, par. 74. La Corte fa derivare il potere di ritiro della Commissione dal combinato disposto dei seguenti articoli: 17, par. 2 TUE, 289 TFUE, 293 TFUE.

²⁰⁴³ *Consiglio c. Commissione*, par. 76.

²⁰⁴⁴ *Consiglio c. Commissione*, par. 83.

La decisione della Corte di Giustizia ha fatto nascere un importante dibattito in sede dottrinale. Oltre a coloro che ritengono la pronuncia in questione estensiva dei poteri della Commissione (in coerenza con una posizione di lunga data tenuta dall'istituzione europea stessa)²⁰⁴⁵ e aldilà di coloro i quali, invece, credono che la sentenza imponga dei limiti ad un intervento rivendicato, in origine, come “libero”²⁰⁴⁶, esiste, poi, un terzo filone di commenti un po' più estremo, ma non infondato. Secondo questa parte della dottrina, infatti, i limiti delineati dai giudici di Strasburgo non sarebbero sufficienti a contenere l'ampia discrezionalità lasciata alla Commissione, la quale si troverebbe, così, nella situazione di operare quasi come un “terzo ramo” del Legislativo dell'Unione, con la possibilità di partecipare alle negoziazioni interistituzionali realizzando una certa pressione sui co-legislatori²⁰⁴⁷.

Tra l'altro, la dottrina si trova divisa su un punto di notevole importanza all'interno del panorama europeo. Infatti, adducendo varie motivazioni – l'obsolescenza della proposta, l'impossibilità constatata di raggiungere un accordo, la volontà di presentare un nuovo progetto in materia – la Commissione si avvale, non di rado, di tale potere²⁰⁴⁸.

In ogni caso, va evidenziato come le conclusioni della Corte siano state, successivamente, riprese all'interno dell'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016, nel quale si stabilisce, pacificamente, che il ritiro di una proposta legislativa deve essere specificatamente motivato e potrà essere concluso solo previa consultazione interistituzionale, finalizzata a prendere in considerazione le posizioni dei co-legislatori²⁰⁴⁹.

3.4. Il futuro prossimo delle relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria alla luce di un rinnovato sforzo di collaborazione e trasparenza.

Dai paragrafi precedenti appare chiara la necessità, sorta soprattutto negli ultimi anni, di una più marcata apertura del procedimento legislativo verso spazi di osservazione esterni e verso una maggior (leale) collaborazione tra istituzioni, alla luce, comunque, di un'imprescindibile flessibilità della prassi e di un'irrinunciabile garanzia di autonomia

²⁰⁴⁵ P. J. KUIJPER, *Commission's right of withdrawal of proposals: Curtailment of the Commission's Right or Acceptance by the Court of the Commission's long-standing position?*, in <https://acelg.blogactiv.eu>, 1 giugno 2015; M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, cit.

²⁰⁴⁶ S. PEERS, *The Commission's power of initiative: the CJEU sets important constraints*, in www.eulawanalysis.blogspot.it, 14 aprile 2015.

²⁰⁴⁷ Questa è l'espressione utilizzata da G. RUGGE nel suo contributo *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., in particolare pp. 831-835. Ma in merito all'eventuale possibilità di considerare, ormai, la Commissione come un terzo legislatore v. M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, cit., in particolare pp. 22 ss. In riferimento al “potere di veto” che di fatto la Corte sembra aver riconosciuto alla Commissione v. R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale*, cit., in particolare p. 32, in cui l'autore afferma che “(...) il ritiro si trasforma, in questo modo, nell'arma con cui la Commissione può opporsi ad emendamenti del legislatore che, pur se pienamente coerenti con il campo di applicazione della proposta, ne “snaturino”, a suo avviso, le finalità. La differenza da un potere di veto, se c'è, è quasi impalpabile” (corsivo aggiunto).

²⁰⁴⁸ Ad esempio, al suo *Programma di Lavoro della Commissione per il 2018*, op. cit., la Commissione allega un documento (Allegato 4) contenente le 15 proposte che intende ritirare nell'arco di sei mesi del 2018.

²⁰⁴⁹ In particolare, per quanto riguarda i limiti al potere di ritiro della Commissione, v. “Legiferare meglio” del 2016, pnt. 9.

istituzionale. Il principio di trasparenza, da una parte, e quello dell'equilibrio istituzionale, dall'altra, sono dei pilastri essenziali della democraticità del processo decisionale europeo. A conclusione dell'analisi proposta nelle pagine precedenti, è utile esaminare in che modo questi principi siano stati perseguiti.

Sul tema dell'accesso ai documenti utilizzati nel corso della procedura di codecisione, ed, in particolare, alle tabelle impiegate in sede di trilogio, si rinvia a quanto già detto in precedenza, sottolineando, di nuovo, l'importanza della decisione presa dal Tribunale dell'Unione nel marzo 2018, con la quale, sostanzialmente, i giudici hanno affermato che, ogniquale volta voglia essere rigettata un'istanza di accesso in riferimento alle bozze di emendamenti negoziati tra le istituzioni, queste ultime dovranno provare che la pubblicazione di tali documenti andrà a pregiudicare l'iter normativo ancora in corso.

In questa sede, è opportuno, poi, verificare se gli strumenti, pensati all'interno del "Legiferare meglio" del 2016 per rendere più efficiente, efficace e trasparente la procedura di codecisione, siano stati effettivamente adottati.

Della banca dati comune sullo stato di avanzamento dei singoli fascicoli, prevista dall'Accordo interistituzionale in questione (punto 39), non si ha ancora traccia. Sebbene fosse stata ritenuta una priorità già nel 2015 dal Mediatore europeo, lo strumento in grado di migliorare la tracciabilità delle varie fasi dell'iter legislativo, implementando, di fatto, la trasparenza dello stesso, deve essere ancora sviluppato²⁰⁵⁰.

Inoltre, nell'ottica di introdurre strumenti utili al potenziamento dell'efficienza del procedimento decisionale, nel "Legiferare meglio" sono state introdotte una serie di disposizioni in merito alla programmazione interistituzionale pluriennale e annuale (punti 4-11) e in riferimento alla necessità che le istituzioni si tengano vicendevolmente informate durante tutto l'iter legislativo (punti 32-34), arrivando addirittura, laddove risulti conveniente per Consiglio e Parlamento, ad una sincronizzazione dei rispettivi calendari di lavoro (punti 35 e 36). In questo senso, è da apprezzare l'impegno assunto dai tre attori protagonisti della procedura di codecisione. All'inizio di ogni legislatura, infatti, questi redigono delle dichiarazioni comuni proprio in materia di programmazione interistituzionale annuale, nelle quali vengono indicati i fascicoli da trattare in via prioritaria²⁰⁵¹.

In conclusione, nonostante la presenza delle varie criticità riportate nel corso delle pagine precedenti, appare, comunque, chiara la *ratio* alla base di questi interventi. Il tutto, infatti, è volto ad una maggior convergenza di intenti e ad una più profonda condivisione di modalità

²⁰⁵⁰ Secondo una nota del Coreper, "(i) servizi delle tre istituzioni prevedono che il suo sviluppo avrà inizio nel 2018". V. Nota punto "I/A" del Coreper, *Attuazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" - Lavori intrapresi durante la presidenza*, Bruxelles, 1° dicembre 2017 (OR. en) 15084/17, reperibile su <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15084-2017-INIT/it/pdf>.

Il fatto che tale banca dati non sia stata ancora creata risulta anche da un recente progetto di relazione del Parlamento, presentato dai relatori Pavel Svoboda (Presidente della commissione JURI) e Richard Corbett (membro della commissione AFCE). V. *Progetto di Relazione sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (2016/2018(INI))*, del 23 gennaio 2018, reperibile su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-615.497+03+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>.

²⁰⁵¹ La prima dichiarazione comune è stata firmata a fine 2016, mentre nel dicembre 2017 Antonio Tajani (in qualità di Presidente del Parlamento europeo), Jean-Claude Juncker (come Presidente della Commissione europea) e Jüri Ratas (Premier dell'Estonia, in qualità di Presidente del Consiglio dell'Unione europea) hanno sottoscritto la *Dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2018-2019*, il cui testo è in https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2018_it.

operative, finalizzate a creare una macchina legislativa formata da tre istituzioni che, nel rispetto delle competenze a loro attribuite dai trattati, si impegnano a cooperare per il raggiungimento di scopi comuni, ottimizzando tempi e risorse.

4. NORMARE E (è?) GOVERNARE. IL CASO DELLA BETTER REGULATION A LIVELLO EUROPEO

di Maria Trapani

SOMMARIO:

[4.](#) Nucleo problematico ispiratore – [4.1.](#) La *better regulation* tra corsi, ricorsi e rincorsi – [4.2.](#) *Once more*: l'Accordo *Legiferare meglio* del 2016 – [4.3](#) Bilanci prudenti e suggestioni interpretative.

4. Nucleo problematico ispiratore

Il dibattito sulla *better regulation* è ormai da tempo al centro della scena europea, dapprima, e nazionale, dappresso. Se ne sono ripetutamente occupate le istituzioni e ne hanno a lungo discusso i commentatori. Cosa si intenda con *better regulation* sembrerebbe presto detto: l'espressione chiama direttamente in causa uno sforzo teso alla semplificazione e al miglioramento della qualità della regolazione. Alla base di quella che sempre di più viene percepita come una strategia trasversale ai vari ordinamenti c'è il bisogno di contenere le difficoltà e le difformità interpretative delle normative emanate (bisogno al quale si tenta di rispondere attraverso la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi) e quello di raccogliere informazioni sulle *performance* della normazione (bisogno al quale si tenta di rispondere con la diffusione a livello interistituzionale delle valutazioni di impatto).

Nella sua più recente riedizione questo tema ha trovato una nuova consacrazione, ormai due anni fa, nell'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio – Interinstitutional Agreement on Better Law-Making* del 13 aprile 2016 da parte dei Presidenti del Parlamento europeo (M. Schulz), del Consiglio (J. A. Hennis-Plasschaert – semestre di presidenza olandese) e della Commissione europea (J. C. Juncker)²⁰⁵². Precursori dell'Accordo possono essere rintracciati almeno in alcuni atti adottati già a partire dagli anni Novanta del secolo scorso²⁰⁵³. Senza enumerarli tutti²⁰⁵⁴, guardando alle evoluzioni più recenti, si ricorderà che l'Accordo del 2016 sostituisce il precedente Accordo interistituzionale del 2003²⁰⁵⁵, nonché l'Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto del 2005 e l'intesa comune sugli atti delegati del 2011.

²⁰⁵² Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea (GU L 123 del 12.5.2016).

²⁰⁵³ L'Accordo del 2016 fa espressamente riferimento all'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 "Metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi" (GU C 102 del 4.4.1996) e all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 "Orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria" (GU C 73 del 17.3.1999).

²⁰⁵⁴ Il paragrafo successivo è dedicato a una ricostruzione sintetica dei principali interventi in tema di *better regulation* a livello europeo.

²⁰⁵⁵ Progetto interistituzionale "Legiferare meglio" (GU C 321 del 31.12.2003).

Il miglioramento della qualità della normazione, pur senza essere mai uscito dall'agenda europea, si presta dunque a periodici tentativi di rilancio. Ma se l'attenzione nei confronti di questo aspetto è così alta, quali sono le ragioni per le quali così di frequente si sente l'esigenza di stilare un nuovo Accordo? Cosa rende necessario tornare a ridisegnare di volta in volta – seppur parzialmente – le strategie predisposte per raggiungere gli obiettivi della *better regulation* attraverso nuove formalizzazioni? È un processo di incrementale miglioramento e progressiva codificazione di pratiche riguardanti il procedimento legislativo o potrebbe esserci dell'altro?

Si cercherà di rispondere a queste domande a partire da una sintetica ricostruzione in chiave storica dei principali tentativi condotti a livello europeo in tema di *better regulation*. Si proseguirà illustrando i principali contenuti dell'Accordo del 2016 per concludere con un bilancio prudente e qualche suggestione interpretativa sui corsi e ricorsi della *better regulation*.

4.1. *La better regulation tra corsi, ricorsi e rincorse*

Ripercorrere storicamente alcune delle principali tappe che segnano il progressivo imporsi del tema della *better regulation* a livello europeo, non ha l'intento di ricostruire il profilo evolutivo della configurazione procedimentale nella quale tale interesse si è di volta in volta tradotto²⁰⁵⁶. Tale rassegna intende, piuttosto, supportare la constatazione che si tratta di un interesse a dir vero risalente, tanto da legittimare domande sul perché e sul come esso sia stato formalizzato e di cosa sia indice sul piano politico.

Già nella seconda metà degli anni Ottanta, in concomitanza con la strategia di realizzazione del mercato unico europeo, si registrò un primo avvicinamento ai temi della semplificazione e della valutazione dell'attività normativa con l'introduzione – da parte della Commissione – del *Business Impact Assessment System* (BIAS). Ma all'affermarsi del tema della *better regulation* contribuiva anche l'OCSE che, nel 1995, con la Raccomandazione *Improving the Quality of Government Regulation*²⁰⁵⁷, invitava i Paesi membri ad introdurre nei propri sistemi misure e procedure comuni per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione. Il problema tornava attuale durante il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 portando la Commissione alla costituzione del cd. Mandelkern Group²⁰⁵⁸ che l'anno successivo licenziava cd. Rapporto Mandelkern²⁰⁵⁹. Già alcuni mesi prima della presentazione del Rapporto, la Commissione – in occasione della pubblicazione del Libro Bianco sulla governance europea del 2001²⁰⁶⁰ – si era soffermata su alcuni dei temi inerenti la necessità di un miglioramento della qualità della legislazione e di un rafforzamento della cultura della valutazione e dell'*accountability*.

2056 Per una ricostruzione puntuale di questi aspetti si rimanda a A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011 e a quanto contenuto nei contributi raccolti nella Ricerca 2016 del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», pp. 1-112.

2057 *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* [C(95)21 def].

2058 Dal nome del suo Presidente. Il gruppo era composto da sedici esperti incaricati di formulare le proposte di elaborazione di uno strumento di valutazione della qualità della regolazione.

2059 Il Rapporto ribadiva la centralità della semplificazione normativa rispetto alla realizzazione del mercato unico europeo. http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

2060 La governance europea. Un libro bianco (GU C 287 del 12.10.2001).

Benché inizialmente di specifico interesse della Commissione, nella loro progressiva affermazione il tema della *better regulation* e le iniziative preposte per la sua attuazione vedevano estendersi il novero degli attori coinvolti. Questa tendenza trovava riscontro con i Consigli europei di Siviglia del 2002 e di Bruxelles del 2003. Qui, per la prima volta, le tre istituzioni europee si impegnavano a intraprendere iniziative interistituzionali comuni al fine di migliorare la qualità della normazione tanto a livello europeo quanto nazionale. Questo impegno si tradusse nella sigla dell'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio – The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making* del 2003 tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio.

All'inizio del 2005 nel corso della revisione di medio termine della *Strategia di Lisbona*, tuttavia, appariva evidente come le azioni intraprese a livello europeo non si fossero ancora tradotte nei risultati auspicati²⁰⁶¹. L'accordo del 2003 fu, dunque, rinegoziato, portando – in novembre – la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio alla sottoscrizione di un nuovo accordo interistituzionale, *l'Interinstitutional Common Approach to Impact Assessment*²⁰⁶². Quest'ultimo stabiliva che ognuna delle tre istituzioni avrebbe dovuto valutare le proprie proposte (e le modifiche ad esse apportate). Nel 2006, poi, veniva istituito l'*Impact Assessment Board* (IAB), incaricato di fornire consulenza e controllo in materia di qualità della regolazione e valutazione di impatto esclusivamente alla Commissione.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le linee stabilite dall'Approccio comune venivano ridefinite al fine di valorizzare maggiormente il principio di sussidiarietà anche attraverso il ricorso alla consultazione degli *stakeholders* nelle valutazioni. Del pari, già la Comunicazione della Commissione sulla *Terza revisione strategica della better regulation* del 28 gennaio 2009, a differenza di quanto previsto fino a quel momento, aveva esteso l'obbligo della valutazione di impatto anche alle proposte non incluse nel programma legislativo e di lavoro annuale²⁰⁶³.

L'anno successivo il passaggio dalla *better regulation* alla *smart regulation* sanciva l'intento di aggiornare l'Agenda europea attraverso una razionalizzazione dell'intero ciclo delle politiche pubbliche²⁰⁶⁴. Nello stesso anno i Presidenti di Commissione e Parlamento firmavano un Accordo quadro con lo scopo di lanciare un "partenariato speciale" teso a conferire un nuovo equilibrio ai rapporti tra le due istituzioni²⁰⁶⁵.

Un ostacolo non irrilevante alla traduzione in pratica dei principi del 2003 e del 2005 lo avevano avuto le resistenze dimostrate dalla Commissione ad affidare le procedure di valutazione alla conduzione di un organismo esterno ed indipendente. Lo IAB, del resto, si era dimostrato essere un'organizzazione sottodimensionata rispetto alla possibilità di ottemperare a compiti di controllo sulle analisi di impatto presentate dai servizi interni alla Commissione.

2061 *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona* (COM(2005) 24 def. – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale).

2062 http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

2063 (COM(2009) 15 final).

2064 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Smart Regulation in the European Union"* (COM(2010) 543/3).

2065 *Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea* (GU L 304/47 del 20.11.2010).

Questi problemi ci avvicinano allo stato di cose attuale: nel maggio 2015, la Commissione ha adottato un nuovo pacchetto di misure sulla *better regulation*. Il fine è stavolta dichiaratamente quello di incidere positivamente sulla democratizzazione del processo decisionale e normativo. La nuova Agenda sulla *better regulation* del 2015²⁰⁶⁶ ha tentato, dunque, di rispondere alle resistenze strutturali, insite nei rapporti di potere interistituzionali sottesi al processo di produzione normativa in sede europea, introducendo procedure tese a investire l'intero ciclo politico. Per restituire fiducia nel progetto europeo a cittadini ed imprese, si è fatto ricorso al dialogo con gli *stakeholders*. Nella stessa linea si situa la creazione di una piattaforma intitolata *Ridurre la burocrazia - Dite la vostra!*²⁰⁶⁷ finalizzata a permettere la segnalazione di procedure risultanti onerose e inappropriatamente lunghe. L'IAB viene sostituito dal *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) incaricato di verificare l'adeguatezza e la qualità delle analisi di impatto effettuate dalla Commissione e si costituisce la piattaforma REFIT²⁰⁶⁸, destinata a potenziare l'analogo programma *Regulatory Fitness and Performance Programme* introdotto nel 2012²⁰⁶⁹. L'Agenda, per incidere positivamente sulla regolazione del procedimento normativo, ha proposto una bozza di Accordo interistituzionale diretto a modificare i due precedenti accordi del 2003 e del 2005 e approvato nell'Accordo del 2016.

4.2. *Once more: l'Accordo Legiferare meglio del 2016*

L'Accordo del 2016 ha ribadito i principi della legittimità democratica, della sussidiarietà, della proporzionalità e della certezza del diritto ma non ha introdotto radicali cambiamenti rispetto a quanto era già venuto a delinearsi in precedenza sotto l'aspetto procedimentale. L'Accordo, tuttavia, interviene a codificare la prassi che si era venuta affermando. Esso si articola in nove titoli che vengono di seguito sinteticamente esposti.

Il titolo I ribadisce la necessità di promuovere la qualità della normativa dell'Unione e la trasparenza del processo legislativo. L'obiettivo è quello di addivenire a una legislazione chiara e comprensibile per i cittadini, per le imprese e per le amministrazioni.

Il titolo II è dedicato al rafforzamento della programmazione normativa (annuale e pluriennale). Mentre le misure introdotte sulla programmazione pluriennale prevedono, più semplicemente, che le tre istituzioni possano elaborare e firmare conclusioni comuni su obiettivi e priorità principali a lungo termine, l'adozione del programma di lavoro annuale (art. 6) è introdotta quale punto conclusivo di una procedura molto complessa. Essa sancisce il rafforzamento della dimensione interistituzionale del processo di programmazione, così come stabilito dall'art. 17, par. 1 TUE, che già aveva posto un limite al monopolio fino ad allora esercitato dalla Commissione sulla fase di avvio del procedimento normativo. L'Accordo del 2016 rilancia le norme dell'Accordo quadro del 2010 sulle relazioni tra

2066 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Better regulation for better results. An EU Agenda"* (COM(2015) 215 final).

2067 http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_it.htm

2068 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_it

2069 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Eu regulatory fitness"* (COM(2012) 746 final).

Parlamento e Commissione, estendendo al Consiglio la partecipazione al “partenariato speciale”, precedentemente istituitosi tra le altre due istituzioni in sede di programmazione interistituzionale, ed estende a quest’ultimo le norme dell’Accordo quadro relative alle richieste di presentare proposte ai sensi dell’art. 225 e 241 TFUE. L’Accordo del 2016 ricodifica il potere di ritiro della proposta (art. 9), prevede un termine di tre mesi per dare seguito a tali richieste con l’obbligo di motivare un eventuale rifiuto, recependo implicitamente quanto stabilito a tal proposito dalla Corte nella sentenza Consiglio c. Commissione (MFA)(punti 74-76)²⁰⁷⁰. L’adozione del programma annuale si conclude con la firma di una “dichiarazione comune” da parte dei Presidenti delle tre istituzioni; essa fissa gli obiettivi e le priorità di massima per l’anno successivo e individua i punti di maggiore rilevanza politica che dovrebbero essere trattati in via prioritaria nell’iter legislativo.

Il titolo III recepisce gli strumenti per migliorare la qualità della legislazione, prevedendo che essi vengano applicati a tutte le iniziative legislative e non legislative, agli atti delegati e alle misure di esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Esse sono:

1. la valutazione d’impatto *ex ante*;
2. la consultazione pubblica e dei portatori di interesse, con il relativo *feedback*;
3. la valutazione *ex post* della legislazione esistente.

Le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune sono di norma corredate da una valutazione d’impatto.

Nella procedura di colegislazione, qualora il Parlamento e il Consiglio apportino “modifiche sostanziali” alla proposta della Commissione, queste istituzioni possono effettuare valutazioni d’impatto in relazione alle modifiche sostanziali “se lo ritengono opportuno”. Cosa si intenda per modifiche sostanziali è una valutazione che dipende dall’istituzione coinvolta (art. 15). Questo passaggio è particolarmente indicativo della tensione interistituzionale nel quadro della quale si colloca l’Accordo. In fase di gestazione dell’Accordo, infatti, il tentativo della Commissione di imporre l’esercizio delle analisi di impatto anche a Parlamento e Consiglio nel caso di modifiche apportate alla proposta di atto, si è scontrato con la resistenza degli altri due soggetti colegislatori che sono riusciti ad introdurre alcune condizioni che di fatto permettono loro di sottrarsi a quest’obbligo²⁰⁷¹.

2070 In tal sede, da un lato, la Corte aveva in tal sede riconosciuto alla Commissione un “potere di ritiro” (e di modifica) unilaterale, rintracciandolo nel potere di iniziativa attribuito alla stessa istituzione dai Trattati. Dall’altro, la Corte, enucleando i principi sottesi all’esercizio del potere unilaterale di ritiro ovvero il rispetto dei principi di equilibrio istituzionale e di attribuzione dei poteri, di leale cooperazione e l’adempimento dell’obbligo di motivazione, in funzione di controllo giurisdizionale. L’Accordo, peraltro, rafforza tale dovere di leale cooperazione, prevedendo che la Commissione indichi e calendarizzi i “passi successivi” al ritiro della proposta e conduca le “opportune consultazioni interistituzionali”, tenendo in debito conto e fornendo una risposta ai co-legislatori (art. 9).

2071 Come ha avuto modo di rilevare anche la 14a Commissione permanente del Senato, in sede di esame in fase ascendente dell’atto comunitario, una siffatta procedura - oltre che provocare un allungamento dei tempi del processo legislativo - avrebbe privato il legislatore europeo del margine negoziale per arrivare ai compromessi, necessariamente di natura politica, alterando l’equilibrio istituzionale con un indebolimento del ruolo politico dei colegislatori. Cfr. Senato della Repubblica - Documento XVIII n. 102 - XVII Legislatura, Risoluzione approvata dalla 14a Commissione permanente (Politiche dell’Unione europea), nella seduta del 25 novembre 2015, sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Comitato delle Regioni “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell’UE” (COM (2015) 215 definitivo) e sulla comunicazione della Commissione

Il titolo IV tratta la materia degli strumenti legislativi. Sotto questo aspetto esso prevede che la Commissione motivi le proprie proposte al Parlamento e al Consiglio, esplicitando le ragioni giuridiche delle scelte formulate e del tipo di atto legislativo prescelto per metterle in atto.

Il titolo V individua quali sono gli strumenti per garantire la semplificazione e l'aggiornamento della legislazione e degli atti esecutivi e delegati. Questo aspetto rappresenta uno dei punti di maggior problematicità dell'Accordo. Agli articoli 290 e 291, infatti, il Trattato di Lisbona ha introdotto una differenza tra i poteri delegati²⁰⁷² e le vere e proprie competenze di esecuzione del diritto dell'UE²⁰⁷³. Tuttavia, la differenza tra gli atti delegati e di esecuzione e le relative modalità di controllo sull'esercizio dei due poteri non è di per sé chiara, né l'Accordo e la Convenzione d'intesa ad esso allegata contribuiscono a risolvere i dubbi in materia.

Il potere di conferire alla Commissione un potere delegato o di esecuzione è a discrezione di Consiglio e Parlamento che determinano, caso per caso, l'estensione della riserva di legge e il confine tra delega ed esecuzione (art. 26)²⁰⁷⁴. Dalla bozza di Convenzione è stata, infatti, stralciata una lista dei criteri – obbligatori, anche se non esaustivi – ai quali ricorrere per stabilire una demarcazione tra poteri delegati e di esecuzione.

In materia di atti delegati, l'Accordo istituzionalizza la procedura di consultazione degli esperti nazionali da parte della Commissione e assicura l'accesso sistematico degli esperti del Parlamento e del Consiglio alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione²⁰⁷⁵.

Il titolo VI affronta il problema della trasparenza e del coordinamento della procedura legislativa prevedendo che le tre istituzioni si impegnino in una reciproca e costante attività di informazione durante tutto l'iter legislativo (art. 33). Il tutto senza normare specificamente le procedure relative al ricorso strutturale all'approvazione degli atti in prima lettura, attraverso i c.d. *early agreements* e i negoziati informali interistituzionali

al Parlamento europeo e al Consiglio "Proposta di accordo interistituzionale 'Legiferare meglio'" (COM (2015) 216 definitivo)

2072 I poteri delegati prevedono funzioni "quasi legislative" finalizzate a integrare o modificare gli "elementi non essenziali" di un atto legislativo (art. 290 TFUE).

2073 Art. 291 TFUE.

2074 Anche in questo caso l'Accordo codifica quanto già stabilito dalla Corte di giustizia nelle cause *Commissione c. Parlamento e Consiglio (biocidi)* (punto 40) e *Commissione c. Parlamento e Consiglio (reciprocità dei visti)* (punto 28).

2075 La procedura di consultazione degli esperti è preliminare e obbligatoria per tutti i progetti di atti delegati, mentre è facoltativa per quelli di esecuzione (art. 28 dell'Accordo e par. 4 Convenzione d'intesa). Qualora il "contenuto sostanziale" di un progetto di atto delegato venga modificato, gli esperti nazionali possono "formulare osservazioni" sulla versione modificata dell'atto (par. 7 Convenzione d'intesa). La Commissione, poi, è tenuta a indicare le "conclusioni tratte dalle discussioni" e "il modo in cui intende tener conto dei pareri degli esperti" e la relazione di accompagnamento all'atto delegato deve essere corredata di una sintesi del progetto di consultazione (parr. 5 e 8, Convenzione d'intesa). Benché l'Accordo escluda che i comitati di Comitologia possano "in tale capacità, essere chiamati a esercitare altre funzioni" (art. 30), ciò non impedisce ai medesimi esperti nazionali di partecipare a titolo personale alle consultazioni riguardanti gli atti delegati nell'ambito dei gruppi di esperti già costituiti. L'Accordo, dunque, sembrerebbe in tal modo riconoscere agli Stati membri una capacità di condizionamento del procedimento legislativo. C. Tovo, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione Europea: l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in www.rivista.eurojus.it del 07 aprile 2016.

trilaterali (c.d. triloghi)²⁰⁷⁶, rispetto ai quali si raccomanda una generica “gestione adeguata” (art. 38).

Il titolo VII tratta dell’attuazione e dell’applicazione della legislazione dell’Unione. Su questo punto, le istituzioni hanno evidenziato la necessità di una cooperazione più strutturata sulla valutazione della normativa europea in vista del suo miglioramento.

Il titolo VIII è dedicato al tema della semplificazione al fine di evitare l’eccesso di regolamentazione e gli oneri ad essa conseguenti.

Infine, il titolo IX prevede un impegno da parte di Commissione, Parlamento e Consiglio in termini di risorse umane e finanziarie per l’attuazione di quanto previsto dall’Accordo, nonché il monitoraggio dello stato di avanzamento della realizzazione dello stesso.

4.3. Bilanci prudenti e suggestioni interpretative.

A partire dalla sintetica ricostruzione qui condotta, si avvanzeranno adesso alcune prudenti suggestioni interpretative tese a dar conto del titolo di questo contributo. Lungi dall’essere una provocazione è lecito constatare che l’interesse, a dir vero, risalente mostrato nei confronti della *better regulation* è tale da legittimare domande sul perché e sul come tale interesse sia stato tradotto e di cosa esso sia indice sul piano politico. Aldilà di quelli che potrebbero apparire come meri problemi di qualità redazionale dei testi (il cd. *drafting* formale) e degli strumenti e dei metodi proposti dalla tecnica legislativa, le evoluzioni e le reiterate riedizioni della *better regulation* possono essere guardate nella prospettiva del processo di formazione del consenso (nella sua natura politicamente contesa e negoziata) su come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale è quello dell’Unione europea.

Se inizialmente la *better regulation* si è imposta all’attenzione delle istituzioni europee, e principalmente della Commissione, in funzione di strumento a supporto della promozione del mercato unico e della politica di libera concorrenza ad esso sottesa, essa, nel corso del tempo, si è trovata al centro della contesa avente ad oggetto una maggiore democratizzazione delle istituzioni europee, finalizzata a rispondere a una crescente domanda di legittimazione di queste ultime. Questo passaggio non è senza conseguenze. Il *drafting*, infatti, è essenzialmente un lavoro di interpretazione della “volontà politica”, ma questa volontà, lungi dall’essere il frutto di un procedimento di elaborazione lineare ed univocamente interpretabile, è un’astrazione cui facciamo ricorso per indicare un processo di negoziazione molto complesso. Non è strano, dunque, che i suoi contorni possano apparire sfumati. Cosa succede se, alla luce di tale complessità, questa volontà assume tratti poco chiari? In che modo questi aspetti processuali influiscono nella procedura di *drafting*? Con quali conseguenze?

Guardando all’architettura istituzionale dell’Unione, possiamo ricondurre queste domande a due profili evidenziati dalla letteratura:

1. la prima investe le particolarità del processo decisionale europeo e le motivazioni strutturali della complessità tecnico-formale che lo caratterizza;

²⁰⁷⁶ Per una disamina della prassi relativa ai triloghi si rinvia al Capitolo 3 par. 3.3. della presente trattazione.

2. la seconda tocca gli aspetti politici della *governance*, e in particolare la difficoltà di far convergere gli obiettivi normativi su specifici punti politicamente comuni e condivisi²⁰⁷⁷. Questi profili si intrecciano nella dialettica sviluppatasi tra due poli di costruzione del consenso a livello europeo:

- un polo prettamente intergovernativo – teso a negoziare pratiche di costruzione del consenso tra gli Stati membri – .

- un polo opposto - fondato sul principio della democrazia rappresentativa – e incentrato sull'attività parlamentare a livello europeo. Quest'ultima, imitando i sistemi costituzionali nazionali, dovrebbe negoziare pratiche di costruzione del consenso tra le diverse famiglie politiche rappresentate in Parlamento (benché non sia da escludere che in pratica questo processo negoziale non sia del tutto immune dalle suggestioni derivante dagli interessi nazionali).

È forse nella natura intrinsecamente complicata e dinamica di questo processo che risiedono le maggiori difficoltà attuative delle procedure di *better regulation*, tanto da rendere periodicamente necessario rieditarle alla luce di risultati spesso inferiori alle aspettative e alle speranze che avevano mosso i numerosi di accordi in materia.

Nelle ultime declinazioni che la *better regulation* ha assunto, il Parlamento europeo ha visto una progressiva evoluzione del suo ruolo all'interno delle procedure decisionali, coerentemente con la maggiore rilevanza progressivamente assunta da quest'organo in vista del tentativo di ampliare il margine di legittimazione democratica delle istituzioni politiche europee. Con l'Accordo si rafforzano e si sistematizzano le valutazioni di impatto del Parlamento e si procedimentalizza il potere di ritiro delle proposte della Commissione. Il Parlamento, tuttavia, perde il ruolo di vantaggio che aveva ottenuto nei confronti del Consiglio grazie all'Accordo quadro sul "partenariato speciale" con la Commissione del 2010. Benché la procedura di codecisione introdotta dal Trattato di Lisbona del 2009 sia stata indicata quale «procedura legislativa ordinaria», essa include il voto a maggioranza qualificata (VMQ) in seno al Consiglio (articolo 294 TFUE) e non si applica a vari settori importanti, come la politica fiscale in materia d'imposizione diretta o gli aspetti transnazionali del diritto di famiglia, per i quali in Consiglio è richiesta l'unanimità.

A fronte di un rafforzamento dei poteri dei colegislatori, le differenze più considerevoli si registrano in merito ai poteri e alle prerogative della Commissione anche per quanto concerne l'esercizio di poteri delegati ed il conferimento di atti di esecuzione. I nuovi equilibri istituzionali, codificati, dall'Accordo vedono, per converso, un potenziamento del ruolo del Consiglio sul piano interistituzionale, tanto che lo spostamento degli equilibri interistituzionali all'interno del processo legislativo a favore di una maggiore affermazione del potere degli esecutivi nazionali sembrerebbe evidenziare una progressiva riteritorializzazione del potere politico anche (eventualmente) a scapito del potere parlamentare nazionale.

Non da ultimo, il Consiglio si è fermamente opposto ad una estensione degli oneri tecnici rappresentati da un'adozione ad ampio raggio delle procedure di valutazione, poichè essa

2077 A. ADINOLFI, *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, In corso di stampa negli atti del Convegno "Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa", Firenze 7 luglio 2017.

avrebbe spostato gli equilibri di potere di formulazione delle politiche a vantaggio di chi ha la competenza tecnica maggiore, ossia la Commissione, che sarebbe, così, venuta ad avere maggiori possibilità di controllare il frutto del processo di mediazione politica a scapito degli altri soggetti (Parlamento e Consiglio). Questi ultimi si sono trovati e si trovano, quindi, a esercitare tutte le resistenze praticabili al fine di evitare limitazioni al proprio potere di negoziazione. La trasparenza assoluta, infatti, è spesso di ostacolo al raggiungimento di un accordo politico basato su concertazione e negoziato politico²⁰⁷⁸

La Commissione, da parte sua, ha intensificato l'attività di controllo mirata a verificare la corretta applicazione da parte degli Stati Membri della normativa UE: in base ai dati aggiornati al settembre del 2017 i procedimenti d'infrazione aperti dalla Commissione sono 1.659, numero considerevolmente più elevato degli anni precedenti. Il numero dei procedimenti di infrazione chiusi dinanzi alla Corte di Giustizia si è invece ridotto negli ultimi anni grazie ai dialoghi nel frattempo avviati con gli Stati Membri²⁰⁷⁹. D'altro canto non è ancora chiaro quale sarà l'uso dei risultati della valutazione da parte della stessa Commissione. Alcuni studi suggeriscono che, talvolta, basta che una *policy* non sia strettamente correlata alle priorità politiche della Commissione, affinché quest'ultima non dia seguito legislativo a quanto suggerito dai risultati della valutazione²⁰⁸⁰.

Lungi dal rappresentare elementi "neutri", le procedure di semplificazione e valutazione evidenziano in quest'ottica tutta la loro politicità, mostrando tanto le tensioni esistenti tra Commissione, Consiglio e Parlamento quanto la cogenza dell'intreccio tra poteri normativi ed esecutivi nel procedimento legislativo considerato in una più ampia dimensione processuale.

5. LE APERTURE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: FOCUS SUGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

di Martina Salera

SOMMARIO: 5.1. Introduzione 5.2. Il diritto di iniziativa dei cittadini europei tra prassi e prospettive di riforma 5.3. Il sistema di *Lobbying* europeo verso una maggiore trasparenza? 5.4. Gli organi consultivi dell'Unione. 5.4.1. Il Comitato economico e sociale 5.4.2. La partecipazione del terzo livello territoriale al processo decisionale europeo: il Comitato delle Regioni

5.1. Introduzione

Nel corso del tempo la partecipazione si è strutturata all'interno dello spazio politico europeo divenendo la pietra angolare della *governance* e parte integrante del *decision making* europeo.

²⁰⁷⁸ Un esempio di queste dinamiche è il lavoro in Commissione del Parlamento italiano. Rispetto alla sede assembleare, infatti, in Commissione le parti politiche sono meno incentivate ad arroccarsi su posizioni contrappositive e identitarie.

²⁰⁷⁹ A. FLORI, *State of the Union 2017: a che punto è la better regulation e l'attuazione della normativa europea*, in www.osservatorioair.it del 21 dicembre 2017.

²⁰⁸⁰ S. VOORST – P. ZWAAN, *The (non) use of ex-post legislative evaluations by the European*, in *Journal of European Public Policy*, 2018.

In seno all'Unione, a partire dal trattato di Lisbona, si affaccia l'esigenza di superare il distacco che viene sentito dai cittadini europei nei confronti di un ordinamento, che si presenta come un qualcosa di sovraordinato, di imposto ed evanescente. In altre parole, si fa strada la necessità di colmare quel genetico *deficit* di legittimazione democratica, che contraddistingue l'Unione europea e che trova la sua ragione ultima nella natura giuridica della stessa.

Di qui la scelta di coniugare il rafforzamento dei circuiti propriamente rappresentativi – si pensi al processo di modifica dei poteri del Parlamento europeo, quale istituzione direttamente rappresentativa dei cittadini dell'Unione²⁰⁸¹ – con l'ampliamento dei meccanismi partecipativi. Al fine di integrare la legittimazione democratica del quadro legislativo e decisionale dell'Unione diventa, pertanto, necessario assicurare “un relazionamento della società con le istituzioni” nel *policy making* europeo. Solo il coinvolgimento dei cittadini, di enti esponenziali della società, quali il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni, di *lobbies*, e, quindi, di diversi portatori di interessi in settori materiali specifici, può assicurare l'adozione di politiche europee efficaci e pertinenti, che non vengano percepite come calate dall'alto dai cittadini europei²⁰⁸². Non può, infatti, trascurarsi che la partecipazione rappresenta insieme all'apertura, alla coerenza, alla responsabilità e all'efficacia, la base di una “buona governance”²⁰⁸³.

Con il Trattato di Lisbona, la democrazia partecipativa ha trovato riconoscimento espresso nel Trattato sull'Unione europea. L'art. 10 del TUE, pur prevedendo che il funzionamento dell'Unione sia basato sulla democrazia rappresentativa, enuncia il principio di prossimità, stabilendo, al terzo paragrafo, che “Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”. Corollario del principio di prossimità e pietra angolare della democrazia partecipativa europea, come si avrà modo di illustrare, è l'art. 11 del TUE, che, da un lato delinea il sistema delle consultazioni della società civile come fondamento della *governance* e, dall'altra, riconosce ai cittadini europei il diritto di iniziativa legislativa.

D'altronde, “un ordinamento che voglia dirsi democratico non può fondarsi solo sull'assetto istituzionale, ma deve anche considerare una substruttura”, in grado di assicurare “un costante *feedback*” tra assetto dei poteri e cittadini²⁰⁸⁴.

Prendendo le mosse da tali considerazioni, il presente contributo si propone di analizzare l'entità e la natura degli strumenti partecipativi all'interno del *policy making* europeo.

5.2. Il diritto di iniziativa dei cittadini europei

2081 Art. 14, par. 2, TUE: “Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione”

2082 Del resto, questo rappresenta uno degli obiettivi previsti dall'Accordo Legiferare Meglio. Per una disamina esaustiva si rinvia al Capitolo 4, par. 4.2., della presente trattazione.

2083 In tal senso, si esprime il Libro bianco sulla Governance della Commissione nella parte II espressamente dedicata ai “Principi della buona governance” – 25 luglio 2001, COM(2001) 428 definitivo –.

2084 GRIMM D., Una costituzione per l'Europa?, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (a cura di), Il futuro della costituzione, Torino, 1996, 364, che a tale riguardo rileva la marginalità politica dell'Unione rispetto allo scenario globale, la “debole formazione della sua identità” e soprattutto la sua “esigua capacità discorsiva sovranazionale”. Riflessioni, queste, ulteriormente riprese e sviluppate dall'A. anche a ridosso della stesura del Trattato costituzionale. In questo senso, in particolare, D. GRIMM, La natura del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea” in Quad. cost., 2004, 163 ss.

Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (*European Citizens' Initiative*, indicato da ora in avanti con l'acronimo ICE) rappresenta una tra le tante novità introdotte dal Trattato di Lisbona del 2009 – ed ereditate dal progetto di Costituzione per l'Europa²⁰⁸⁵ – al fine di democratizzare l'assetto istituzionale dell'Unione Europea, mediante il coinvolgimento diretto o indiretto dei cittadini. Diversamente, dagli altri istituti che verranno esaminati, il diritto di iniziativa non è volto semplicemente ad orientare il processo decisionale europeo ma mira a calibrare lo stesso almeno nella sua fase genetica, offrendo ai cittadini europei la possibilità di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta di atto giuridico. Si tratta di un'inedita forma di coinvolgimento dei cittadini nel *law making* dell'Unione, che paradossalmente non si riscontra in molti dei suoi Stati membri, ma la cui concreta configurazione, come si avrà in modo di porre in luce, non solo la rende ben lontana dagli omologhi istituti presente negli ordinamenti statuali ma presenta rilevanti profili di criticità.

Il diritto di iniziativa trova nei Trattati un duplice fondamento giuridico²⁰⁸⁶, configurandosi al contempo come strumento di democrazia partecipativa e come diritto politico fondamentale dei cittadini europei. In primo luogo, viene in rilievo l'art. 11, par.4, TUE²⁰⁸⁷, che trova la propria sede nel Titolo II del TUE, contenente le disposizioni relative ai principi democratici. La disposizione in esame delinea i caratteri generali dell'istituto, prevedendo che l'iniziativa debba provenire da almeno un milione di cittadini europei, aventi la cittadinanza “in un numero significativo di Stati membri”²⁰⁸⁸ e debba avere ad oggetto materie rientranti nelle attribuzioni della Commissione rispetto alle quali sia dagli stessi ritenuto necessario un atto giuridico dell'Unione. Indicate in termini essenziali le caratteristiche dell'ICE, peraltro in maniera non dissimile da quanto statuito dall'art. 225 TFUE relativamente al diritto di iniziativa del Parlamento Europeo²⁰⁸⁹, l'art.11 TUE rinvia all'art. 24, par.1, TFUE per la determinazione “(del)le procedure e (del)le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini”. L'art. 24, par.1, TFUE²⁰⁹⁰,

2085 La stessa disposizione, oggi contenuta nell'art. 11 TUE, si riveniva nell'art. I-47, par. 4 del progetto di Costituzione per l'Europa, rubricato “Principio della democrazia partecipativa”.

2086 C. PESCE *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa europea*, Napoli, 2016, 136; A. DAMATO, *Profili critici ed istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Diritto dell'Unione europea*, n.1/2017, 40;

2087 Art. 11, par. 4 TUE “Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati”.

2088 Locuzione che viene integrata dalle norme del regolamento attuativo. Nello specifico l'art. 2, par.1, stabilisce che l'iniziativa debba avere il sostegno di “almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri”. La determinazione del numero minimo di firmatari per Stato membro è effettuata, come stabilisce l'art. 7 del regolamento in esame, moltiplicando per 750 “il numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascun Stato membro”.

2089 Art. 225, TFUE “A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo”.

2090 Art. 24, par. 1 TFUE “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire”.

affida ad un regolamento, da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria, la disciplina di dettaglio dell'ICE²⁰⁹¹. La disposizione in commento costituisce la seconda base giuridica dell'ICE, la cui collocazione nella Parte II del TFUE dedicata alla non discriminazione e alla cittadinanza dell'Unione lega indissolubilmente l'istituto in esame allo *status* giuridico di cittadino europeo, che comprende, pertanto, veri e propri diritti di partecipazione politica²⁰⁹².

Attraverso il collegamento delle istanze che costituiscono l'*idem sentire* dei cittadini europei – che si ripete devono rappresentare “un numero significativo di Stati membri” – l'ICE rappresenta, pertanto, uno strumento che si prefigge, almeno via teorica, l'obiettivo di creare un'identità collettiva transnazionale tra cittadini europei e con essa le basi di un sistema democratico²⁰⁹³. Tuttavia, le potenzialità che l'istituto in esame può dispiegare risultano in parte mitigate dalla stessa formulazione delle disposizioni dei Trattati e, in particolare, dell'art.11, par.4, TUE; disposizione dalla quale emergono criticità che, come vedremo, sono acute dal regolamento d'attuazione e della relativa prassi applicativa e interpretativa. L'ICE, stando alla lettera dell'art.11, par.4 TUE, si configura come uno strumento esclusivamente propositivo attraverso il quale i cittadini, più che essere coinvolti nel processo decisionale, si limitano ad esortare la Commissione a presentare una proposta legislativa²⁰⁹⁴. In tal senso, depone non solo l'utilizzo dell'espressione “invitare la Commissione”, ma anche la previsione che la proposta legislativa debba essere finalizzata all' “attuazione dei trattati”. L'effettivo seguito dell'iniziativa dipenderà, infatti, fermo restando il rispetto dei limiti fissati dal regolamento d'attuazione, dalla volontà della Commissione. Si tratta di elementi che configurano l'ICE come uno strumento privo di forza giuridica vincolante e che, in definitiva, non intaccano il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione.

Con il Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 16 febbraio 2011 è stata data attuazione all'art. 24, par.1 TFUE. La procedura di presentazione di un'iniziativa dei cittadini si articola principalmente in cinque fasi: la costituzione del comitato, la registrazione della proposta di iniziativa, la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, la presentazione e l'esame della stessa da parte della Commissione.

In primo luogo, gli organizzatori dell'iniziativa sono tenuti a costituire un comitato di cittadini composto da almeno sette persone residenti in altrettanti Stati membri e a designare delle “persone di contatto” – un presidente e un supplente – che svolgeranno la funzione di

²⁰⁹¹ L'art.24 par. 1 TFUE rimanda, pertanto, alla discrezionalità del legislatore la scelta in ordine alle concrete modalità di attuazione del diritto di iniziativa, salvo i limiti di cui all'art.11, par.4 TUE. Sotto questo punto di vista è stata posta in luce la natura di norma essenzialmente programmatica della disposizione in esame. Così M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011, 50.

²⁰⁹² La disposizione in commento prevede, infatti, nei successivi paragrafi altri strumenti di collegamento tra i cittadini e le istituzioni europee. Si tratta della possibilità di presentare petizioni al Parlamento europeo e di adire il Mediatore europeo nei casi di cattiva amministrazione. Per una disamina degli stessi e dei relativi rilievi critici si rinvia a C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa europea*, cit., pp. 146 ss.

²⁰⁹³ In tal senso, GRIMM D., *Una costituzione per l'Europa?*, cit., p. 364, che rinviene la marginalità democratica dell'Unione nella “debole formazione della sua identità”.

²⁰⁹⁴ MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, cit., p. 80; PETRINI M.C., *L'iniziativa dei Cittadini Europei al vaglio del Tribunale dell'Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13/2016, p.3;

filtro tra il comitato e le istituzioni europee²⁰⁹⁵. Gli organizzatori sono, inoltre, responsabili della redazione e della presentazione della proposta *online* sul sito messo a disposizione dalla Commissione. La proposta deve contenere *ex art.* 4, par.1 del Reg. n. 211/2011 una serie di indicazioni, definite dal Tribunale “minime”²⁰⁹⁶. Si tratta del titolo della iniziativa, il suo oggetto, i suoi obiettivi, la base giuridica nei trattati, nonché i dati relativi agli organizzatori e alle fonti di finanziamento dagli stessi procurate²⁰⁹⁷. Tali informazioni sono oggetto di apprezzamento da parte della Commissione che dovrà valutare ai fini della registrazione la sussistenza delle condizioni previste dall’art. 4, par.2 del Regolamento. La Commissione deve verificare: a) che la costituzione del comitato e la designazione delle persone di contatto sia avvenuta in conformità alle disposizioni del regolamento; b) che l’iniziativa non esuli manifestatamente dall’ambito dei poteri della Commissione di presentare un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’applicazione dei Trattati; c) che l’iniziativa proposta non sia manifestatamente ingiuriosa, futile o vessatoria; d) che l’iniziativa non sia manifestatamente contraria ai valori dell’Unione di cui all’art. 2 TUE. Nel caso in cui l’attività di valutazione della Commissione abbia esito negativo, l’istituzione con decisione comunicata agli organizzatori rende noti i motivi della mancata registrazione e i ricorsi giurisdizionali e non esperibili avverso la stessa²⁰⁹⁸. Qualora, invece, le suddette condizioni vengano riscontrate, la Commissione procederà alla registrazione e alla pubblicazione dell’ICE sul sito ufficiale, che segna il *dies a quo* del termine di un anno assegnato agli organizzatori per raccogliere un milione di dichiarazioni di sostegno necessarie per la prosecuzione dell’*iter*²⁰⁹⁹. La raccolta delle dichiarazioni di sostegno può avvenire sia mediante l’utilizzo di moduli cartacei che per via elettronica²¹⁰⁰. Le dichiarazioni di sostegno con l’indicazione dei dati personali dei rispettivi firmatari²¹⁰¹ dovranno essere comunicate allo Stato membro di appartenenza o di residenza, a cui compete l’onere di verificare e certificare le stesse entro tre mesi dal ricevimento della richiesta²¹⁰². A seguito della certificazione, e sempre che le dichiarazioni abbiano raggiunto il numero di un milione, gli organizzatori possono procedere alla presentazione della proposta alla Commissione, che procede ad un secondo esame dell’iniziativa, da concludersi nel termine di tre mesi dalla presentazione. In questo lasso di tempo, a norma

²⁰⁹⁵ Art.3, par. 2, Reg. n. 211/2011.

²⁰⁹⁶ Si veda la sentenza del Tribunale, 10 maggio 2016, Izsak e Dabis c. Commissione, punto 48. Dalla configurazione dei requisiti richiesti dall’art.4, par. 1, Reg. N. 211/2011 in termini di contenuto minimo della iniziativa discende la possibilità per gli organizzatori di inserire contenuti ulteriori, i quali saranno comunque oggetto del sindacato della Commissione. Sul punto, DAMATO A., *Profili critici ed istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, cit., pp. 44 ss.

²⁰⁹⁷ Sotto questo punto di vista, emerge un profilo problematico del sistema dell’ICE: l’assenza di qualsivoglia sostentamento finanziario.

²⁰⁹⁸ Art. 4, par.3, Reg. n. 211/2011.

²⁰⁹⁹ Art. 5, par. 5, Reg. n. 211/2011.

²¹⁰⁰ Art. 5, par.2, Reg. n.211/2011. Nel caso di raccolta delle dichiarazioni di sostegno via internet si dovranno seguire le disposizioni del regolamento n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica

²¹⁰¹ I firmatari, a norma dell’art. 4, par.4 del Regolamento, devono avere l’età minima richiesta per le votazioni del Parlamento europeo.

²¹⁰² Art. 5, par. 3, art.8 e Allegato 3 , Reg. 211/2011; l’Italia ha dato attuazione alle suddette norme con il decreto del Presidente della Repubblica n.193/2012, che designa come autorità competente alla certificazione delle dichiarazioni di sostegno il Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

dell'art. 10 par. 1 del Regolamento, si procede alla pubblicazione dell'iniziativa sul registro della Commissione²¹⁰³ e vengono effettuate sia la convocazione²¹⁰⁴ presso l'istituzione stessa che l'audizione pubblica dinnanzi al Parlamento europeo²¹⁰⁵ al fine di consentire agli organizzatori la possibilità di esporre le questioni giuridiche sollevate dall'iniziativa. Con la comunicazione della decisione con la quale la Commissione rende note le sue conclusioni giuridiche e politiche in ordine all'iniziativa, i motivi che giustificano o meno un intervento in tal senso e, in caso positivo, l'eventuale azione che intende intraprendere, si conclude l'*iter* di presentazione dell'ICE²¹⁰⁶.

Dall'entrata in vigore del Regolamento al momento in cui si scrive, l'ICE ha rappresentato uno strumento di portata dirompente, capace di attivare il dialogo tra cittadini europei e le istituzioni intorno ai tempi più sensibili. Si stima che nell'arco di 6 anni di applicazione più di 9 milioni di cittadini europei di tutti gli Stati membri hanno sostenuto una o più fra le 70 proposte di iniziativa legislativa presentate²¹⁰⁷.

Tuttavia, non bisogna lasciarsi trasportare dall'illusione ottica dei numeri e giungere a conclusioni affrettate. Delle 70 iniziative presentate, 24 non ha raggiunto la quota di un milione di dichiarazioni di sostegno, 14 sono state ritirate, 22 sono oggetto di rifiuto per mancanza delle condizioni ex art. 4, par. 2 del Regolamento, e, infine, 6 sono ancora in *itinere* - raccolta di dichiarazioni di sostegno - . Finora hanno superato la soglia di 1 milione di dichiarazioni di sostegno 4 iniziative, si tratta dell'iniziativa "Stop vivisection", "Ban glyphosate and toxic pesticides", "One of us", "Right2Water". Tuttavia, soltanto tre di queste sono state oggetto di una valutazione positiva della Commissione ai fini della effettiva presentazione di una proposta legislativa²¹⁰⁸.

Nella prassi l'applicazione concreta dell'istituto ha svelato numerose criticità del Regolamento d'attuazione; criticità che sono state oggetto di considerazione da parte delle istituzioni comunitarie. Infatti, la Commissione a norma dell'art. 22 del Regolamento è tenuta a trasmettere ogni tre anni al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione dello stesso regolamento. Orbene, ad oggi sono state adottate due relazioni: la relazione del 31 marzo 2015, con la quale si è deciso di proporre la revisione del regolamento, e la relazione del 23 marzo 2018²¹⁰⁹, con la quale la Commissione delinea le principali novità contenute nella proposta di riforma del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei²¹¹⁰.

²¹⁰³ Art. 10, par. 1, lett. a), Reg. 211/2011.

²¹⁰⁴ Art. 10, par.1, lett. b), Reg. 211/2011.

²¹⁰⁵ Art. 11 Reg. 211/2011.

²¹⁰⁶ Art. 10, par. 1, lett. c), Reg.211/2011.

²¹⁰⁷ Per una disamina complessiva delle varie iniziative presentate si rinvia al sito: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=it>.

²¹⁰⁸ La Commissione ha dato seguito all'iniziativa "Stop Vivisection" attraverso azioni non legislative; in risposta all'iniziativa "Right2Water", nel febbraio scorso la Commissione ha proposto la revisione della direttiva sull'acqua potabile e, in seguito all'iniziativa "Ban glyphosate and toxic pesticides", la Commissione ha annunciato una proposta legislativa intesa a migliorare la trasparenza delle valutazioni scientifiche e del processo decisionale. Con riferimento all'iniziativa "Ban glyphosate and toxic pesticides", invece, la Commissione ha concluso che «non sussistono motivi giuridici o scientifici che giustifichino il divieto del glifosato» e che pertanto non darà seguito alla stessa.

²¹⁰⁹ COM(2018)157final.

²¹¹⁰ COM(2017) 482 final.

La prima relazione della Commissione²¹¹¹, adottata il 31 marzo 2015, ha elencato una serie di limiti, derivanti dall'applicazione del regolamento ICE nella sua forma attuale, che riguardano sia profili logistici che strettamente tecnici. Le criticità maggiori sono state nella fase iniziale del procedimento ICE, ossia nella registrazione dell'iniziativa da parte della Commissione, chiamata a valutare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 4, par. 2 del Regolamento; criticità, che, peraltro, sono state portate all'attenzione del Tribunale. Dalla lettura delle decisioni di rifiuto della Commissione emerge che nella maggior parte dei casi le iniziative non rispettavano la condizione di cui all'art.4, par.2, lett. b, ossia avevano ad oggetto un settore in cui la Commissione non aveva competenza a proporre un atto giuridico ovvero risultavano prive di un fondamento giuridico nei Trattati

	04/2012-03/2015	04/2015-03/2018	Totale da 04/2012
Totale iniziative registrate	31	17	48
Totale richieste di registrazione rifiutate	20	2	22

sufficientemente delineato. Sul punto, il Tribunale ha avuto l'occasione di precisare che l'esame che la Commissione deve compiere ex art. 4, par.2, lett. b) è limitato esclusivamente alla verifica formale della sussistenza di una propria competenza nella materia oggetto della proposta, laddove, invece, un esame più approfondito relativo all'opportunità o meno di un atto giuridico deve essere compiuto in un secondo momento in caso di registrazione a norma dell'art. 10, par.1, lett c) del Regolamento.²¹¹²

Occorre rilevare, che nelle more dell'iter di approvazione della proposta di modifica, la Commissione si impegna a migliorare in via di prassi alcuni aspetti relativi alla fase della registrazione, di cui si dà conto nella relazione del marzo scorso. Dal 2015 le decisioni in merito alla registrazione delle proposte d'iniziativa dei cittadini vengono adottate dal collegio dei commissari e, soprattutto sono state ammesse le registrazioni parziali. In tali casi la Commissione, qualora riscontri dubbi circa l'effettiva sussistenza di una sua competenza nella materia oggetto dell'iniziativa, adotta una decisione che stabilisce le condizioni per la registrazione e indica gli elementi registrati dalla Commissione, nonché su quali basi le dichiarazioni sostegno per l'iniziativa potevano essere raccolte. Tali innovazioni hanno senza dubbio ridotto il numero delle iniziative oggetto di rifiuto, come dimostra la seguente tabella che offre una panoramica del numero totale delle iniziative presentate dal 2012 ad oggi:

La proposta di nuovo regolamento della Commissione si muove lungo le prassi già sperimentate negli ultimi tre anni, chiarendo le condizioni per la registrazione parziale delle iniziative, attuabile soltanto laddove parte dell'iniziativa non esuli manifestatamente dalle

²¹¹¹ COM(2015)145 final del 31 marzo 2015, Relazione sull'applicazione dell'ICE.

²¹¹² Trib. 19 aprile 2016, T-44/14, Costantini e a. c. Commissione, punto 53; Trib. 10 maggio 2016. T-529/13, Izsàk e Dabis c. Commissione, punto 60.

proprie competenze²¹¹³. Nello specifico, l'art. 6 par. 4 della proposta prevede che la Commissione, entro un mese dalla presentazione della richiesta, informi il gruppo di organizzatori della sua valutazione e dei relativi motivi. In tal caso, il gruppo di organizzatori può tener conto della valutazione della Commissione e modificare l'iniziativa rendendola conforme al requisito di cui al paragrafo 3, lettera c), o mantenere o ritirare l'iniziativa originaria.. Inoltre, la Commissione della relazione del 23 marzo 2018 esplicita l'intenzione di migliorare la procedura di registrazione, includendo la possibilità di fornire informazioni (preliminari) agli organizzatori nonché la creazione di una piattaforma online collaborativa per sostenere lo scambio di buone pratiche tra i professionisti dell'ICE, in particolare tramite un forum di discussione e altri strumenti e meccanismi di sostegno e formazione.

Nella relazione del 31 marzo 2015 vengono, inoltre, in rilievo le criticità relative al sistema di raccolta delle dichiarazioni di sostegno e della relativa certificazione da parte dei competenti organi statuali. Come si è avuto modo di evidenziare, infatti, ciascun Stato membro è competente a disciplinare le condizioni per sostenere l'iniziativa, i dati personali necessari a tal fine e, infine, le relative modalità di verifica. L'esistenza di una molteplicità di discipline, diverse da Stato a Stato membro, ha reso particolarmente onerosa la raccolta delle dichiarazioni di sostegno per la quale oltre tutto, si ricorda, è previsto il termine di un anno²¹¹⁴. Tuttavia, sul punto, la proposta di revisione del Regolamento fa salva la discrezionalità degli Stati in materia, stabilendo che il termine di 12 mesi per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno decorra data di inizio del periodo di raccolta fissata dal gruppo di organizzatori²¹¹⁵.

Nella proposta di revisione del regolamento ICE, la Commissione ha incluso una serie di miglioramenti, in particolare la trasmissione dell'iniziativa, quando viene ricevuta, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni²¹¹⁶, la previsione un'audizione pubblica al Parlamento europeo più inclusiva per assicurare una rappresentanza equilibrata di tutte le parti interessate all'iniziativa²¹¹⁷ e l'estensione della fase di esame da tre a cinque mesi per concedere più tempo al dibattito che servirà da base per la risposta della Commissione²¹¹⁸.

5.3. Il sistema di Lobbying europeo verso una maggiore trasparenza?

L'art. 11 del Trattato sull'Unione europea, come anticipato, pone al centro del processo democratico e multilevel europeo il sistema delle consultazioni delle associazioni rappresentative e della società civile, quali *stakeholders* in grado "di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione"²¹¹⁹. Si tratta di una norma che eleva la democrazia partecipativa a principio dell'Unione europea, ricevendo quanto già si era delineato nella prassi.

²¹¹³ Art. 16 della proposta di riforma.

²¹¹⁴ A. DAMATO, *Profili critici ed istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, cit., p.56.

²¹¹⁵ Art.8, par.1, Proposta Regolamento ICE.

²¹¹⁶ Art, 14, par.1, Proposta di Regolamento ICE.

²¹¹⁷ Art. 14, par. 2, Proposta di Regolamento ICE.

²¹¹⁸ Art. 15, par. 2, Proposta di Regolamento ICE.

²¹¹⁹ Art. 11, par. 3, TUE.

Infatti, sin dalle origini del processo di integrazione comunitaria il tema del coinvolgimento dei gruppi di pressione nel sistema decisionale europeo ha rappresentato un'esigenza immanente alla creazione di politiche coerenti e trasparenti nei settori in cui gli Stati membri avevano rinunciato all'esercizio della propria sovranità. Si riscontra, infatti, che, già a partire dagli anni '50 e '60, molte organizzazioni di interesse, generalmente designate con la locuzione *lobbies*, sia di matrice nazionale che transnazionale, avessero preso sede a Bruxelles. Tali organizzazioni avevano lo scopo di apportare *feedback* di stampo tecnico al *policy making* comunitario, che si traduceva in misure vincolanti per gli Stati membri, sebbene, all'epoca, limitate ai settori del carbone e dell'acciaio, dell'agricoltura e dell'industria²¹²⁰.

Nonostante il fenomeno delle *lobbies* nasca contestualmente all'emergere della stessa Unione Europea, si dovrà attendere l'inizio degli anni '90 per l'adozione dei primi parziali provvedimenti in materia – adottati, peraltro, senza un approccio comune, dalle singole istituzioni europee²¹²¹ - e il 2011 per l'adozione di una regolamentazione completa e comune della rappresentanza degli interessi privati²¹²². In particolare, si deve alla Commissione europea l'apertura del dibattito in merito all'elaborazione di un quadro comune sul tema, sollecitato con l'emanazione nel 2006 del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"²¹²³, dove per la prima volta si rinviene la definizione di lobbismo. Per lobbismo vengono intese "tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee", pertanto coloro che svolgono tali attività "come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali (rappresentanti "interni") o le associazioni di categoria" rappresentano i cosiddetti lobbisti²¹²⁴.

Il Libro verde, oltre ad abbozzare una approssimativa definizione di *lobbying*, sottolinea l'importanza e la necessità dell'adozione di misure che possano rendere più trasparente il processo di consultazione dei gruppi europei nel *policy making* europeo. Del resto, la trasparenza dell'azione amministrativa e il diritto di accesso ai documenti rappresentano, come stabilisce l'art. 15, par. 3 TUE, principi che generali dell'ordinamento comunitario che "ciascuna istituzione, organo od organismo" è tenuta ad assicurare.

Sulla base di queste premesse, il 23 giugno 2011 il Parlamento europeo e Commissione sono giunti alla conclusione dell'accordo interistituzionale "Registro comune per la

²¹²⁰ I primi gruppi di pressione che si sono stabiliti a Bruxelles sono stati i cosiddetti euro-gruppi, cioè Confederazioni e Federazioni europee i cui membri erano le Associazioni nazionali di categoria. Per un'analisi dei primi eurogruppi si rinvia a C. MEOLI, *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 2009, pp. 11 e ss.

²¹²¹ Si parte dal 1992 con il «dialogo aperto e strutturato tra la commissione e i gruppi di interesse» (93/C 63/02), comunicazione con cui per la prima volta la Commissione ha trattato della necessità di regolamentare il fenomeno del lobbismo. Il Parlamento europeo è, invece, l'istituzione che per prima si è dotata di una propria regolamentazione, apportando dal 1996 modifiche al suo regolamento interno. Per una disamina delle diverse tappe istituzionali della regolamentazione del fenomeno lobbistico si rinvia a L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, in Working Papers del Centro Studi Europei, n.3/2015, pp. 6-12.

²¹²² Per una dettagliata cronistoria delle diverse tappe che hanno segnato il processo di regolamentazione, v. <http://ec-europa.eu/transparencyregister/info/aboutregister/KeyEvents.do?/locale.it>.

²¹²³ COM(2006) 194 def.

²¹²⁴ Per l'inizio del cammino condiviso tra Parlamento e Commissione verso una regolamentazione comune si rinvia a L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, cit., pp.17-22.

trasparenza” accordo che trova base giuridica nell’art. 11, par. 1-2 del TUE e nell’art. 295 del TFUE, che legittima le istituzioni a concludere accordi tra loro.

Il Registro²¹²⁵, oltre a definire che cosa è l’attività di *lobbying*²¹²⁶, identifica le sei categorie nonché le relative sottocategorie quali le “organizzazioni, persone giuridiche e lavoratori autonomi impegnati nell’elaborazione e nell’attuazione di politiche dell’Unione” che possono registrarsi. Si tratta di società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti; lobbisti interni e associazioni di categoria professionali; organizzazioni non governative; centri di studio, istituti accademici e di ricerca; organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali.

Il Registro istituito nel 2011 è stato oggetto di un procedimento di riforma nel 2014²¹²⁷, che, nonostante le novità introdotte, non ha eliminato le criticità già presenti, che si sono manifestate nel concreto funzionamento dell’istituto.

Un primo aspetto problematico è rappresentato dalla mancata adesione del Consiglio al Registro comune, che, tra l’altro, non viene sopperita da una propria regolamentazione dell’istituto. Ciò rende, inevitabilmente, parziale il sistema il sistema europeo del *lobbying*, atteso che il Consiglio è uno degli attori principali del decision making europeo²¹²⁸.

In secondo luogo, viene in rilievo il fatto che la registrazione risulta essere volontaria, tra l’altro solo per i soggetti indicati dall’art. 9 dell’accordo, escludendo un’ampia platea di portatori di interesse di ordine generale²¹²⁹. A titolo esemplificativo, la registrazione rimane volontaria per chiese e partiti politici, Autorità locali, regionali e municipali così come i Governi degli Stati membri, i Governi terzi, le organizzazioni intergovernative e i membri delle rappresentanze diplomatiche. Inoltre, la facoltatività della registrazione produce effetti sulla quantità e qualità delle informazioni sui gruppi di pressione operanti nel *decision making* europeo, con buona pace della trasparenza dello stesso²¹³⁰. Strettamente connessa a quest’ultima, è la criticità relativa agli effetti che produce la registrazione – che non si applicano ai soggetti non registrati – tra cui il più rilevante è l’assoggettamento al codice di condotta²¹³¹, che prevede non solo diritti²¹³² ma anche una serie di doveri, il cui mancato rispetto determina l’irrogazione di provvedimenti²¹³³. Nello specifico, il codice di condotta

²¹²⁵ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it#it>.

²¹²⁶ Art. 8 dell’Accordo interistituzionale.

²¹²⁷ Per una rassegna delle novità introdotte si rinvia a L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, cit., pp. 31 e ss nonché a S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell’Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-rassegna online*, gennaio 2015. Quest’ultimo A. conclude affermando che “la regolamentazione della rappresentanza degli interessi nel contesto europeo si profila ancora, dunque, un cantiere aperto”.

²¹²⁸ Per una disamina del ruolo del Consiglio all’interno della procedura legislativa ordinaria si rinvia al Capitolo 2, par. 2.4., della presente trattazione.

²¹²⁹ Art. 10 dell’Accordo interistituzionale del 2011.

²¹³⁰ In tal senso si esprime G. SGUEO, *Oltre i confini nazionali. L’impatto delle lobbies sull’Unione europea*, in *Democrazia degli interesse e attività di lobbying*, a cura di GIANFRANCO MACRÌ, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2016, pp. 91 e ss.

²¹³¹ Art. 17 dell’Accordo interistituzionale del 2011.

²¹³² A fronte della registrazione, ai lobbisti viene riconosciuta, anzitutto, la facoltà di ottenere un passi speciale per accedere alle sedi delle istituzioni europee; soprattutto, i lobbisti registrati godono del diritto di essere informati tempestivamente (per via telematica) dell’apertura di nuove consultazioni relative ai provvedimenti di loro interesse.

²¹³³ Artt. 18 e 19 dell’Accordo interistituzionale del 2011.

obbliga le organizzazioni registrate a: dichiarare la propria identità e la società rappresentata, astenersi dall'ottenere informazioni in modo disonesto, dichiarare interessi e obiettivi promossi.

Talune delle criticità evidenziate, tuttavia, potrebbero essere superate laddove venisse concluso l'accordo promosso dalla Commissione, che, sollecitata dal Parlamento e dal Mediatore europeo, il 28 settembre 2016 ha presentato una proposta di accordo interistituzionale di modifica²¹³⁴; accordo rivolto non solo al Parlamento europeo ma anche al Consiglio.

Nella proposta si fa espresso riferimento alla volontà delle tre istituzioni, ferma restando la possibilità per ciascuna di perseguire altre politiche, di “ istituire un registro per la trasparenza obbligatorio e di subordinare certi tipi di interazione con loro alla previa iscrizione nel registro, rendendola de facto una condizione preliminare per la rappresentanza degli interessi e quindi garantendo che tale rappresentanza avvenga secondo le regole e i principi sanciti dal codice di condotta”.

L'introduzione dell'obbligatorietà della registrazione consentirà ai cittadini di avere realmente contezza di quali e di quante sono le *lobbies* che con il loro apporto tecnico interverranno nel *decision making* europeo, migliorando per tale via la stessa democraticità del procedimento legislativo ordinario.

Inoltre, i principali attori del procedimento legislativo ordinario hanno convenuto di istituire un registro comune per la registrazione dei gruppi di interesse. A tal fine, l'art. 8 della proposta prevede l'istituzione di un Consiglio di amministrazione, composto dai segretari generali delle tre istituzioni, chiamato a vigilare sull'operato del Segretario. Quest'ultimo organo, anche esso composto dai membri delle tre istituzioni, rappresenterà, nell'ipotesi di positiva conclusione dell'accordo, il centro propulsore dell'attività di registrazione dei gruppi di interesse²¹³⁵.

Sebbene rimangano ferme alcune caratteristiche del precedente regolamento, prima fra tutte la esclusione di talune categorie portatori di interesse di ordine generale²¹³⁶, non si può trascurare che la proposta, se accolta, costituirà un notevole passo in avanti nel segno della trasparenza del sistema di *lobbying* europeo.

5.4. Gli organi consultivi dell'Unione

Il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni rappresentano gli organi consultivi degli attori del procedimento legislativo ordinario²¹³⁷. Si tratta di organi tecnici chiamati ad apportare *feedback* al processo decisionale europeo nei settori di rispettiva competenza. I pareri rappresentano il fulcro dell'attività svolta da tali organi, che, pur, come vedremo, non essendo strumenti vincolanti, permettono la trasposizione degli interessi di cui tali organi sono portavoce nel *decision making* europeo. Nello specifico il Comitato economico e sociale è chiamato a rappresentare gli interessi economici e sociali, mentre il Comitato delle Regioni quelli del terzo livello territoriale di governo. Entrambi gli organi

²¹³⁴ Bruxelles, 28.9.2016, COM(2016) 627 final.

²¹³⁵ Le competenze del Segretariato generale sono previste dall'art. 9 della proposta di accordo.

²¹³⁶ Art. 4 della proposta di accordo.

²¹³⁷ L'art. 13, par. 4, TUE, prevede che “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive”.

trovano la propria base giuridica nei Trattati, che ne disciplinano l'organizzazione e il funzionamento²¹³⁸.

5.4.1 Il Comitato economico e sociale

Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) è stato il primo organo ausiliario costituito in base ai Trattati istitutivi dell'allora Comunità Economica Europea (CEE)²¹³⁹ e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom)²¹⁴⁰, firmati a Roma il 25 marzo 1957 ed entrati in vigore il 1° gennaio 1958.

Inizialmente chiamato a rappresentare interessi economici meramente corporativi, il CESE, oggi, a seguito dell'ampio procedimento di riforma culminato con il Trattato di Lisbona, si presenta come portavoce di interessi anche di natura sociale nell'ambito delle politiche europee.

Il CESE, a norma dell'art. 300, par.2, TFUE, è infatti composto "da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale". Oggi, il Comitato include, non solo i delegati delle forze sindacali, padronali e di categoria, che comunque spesso hanno i mezzi per esercitare pressioni dirette sulle istituzioni comunitarie, ma anche i rappresentanti delle famiglie, dei pensionati, dei consumatori, degli ambientalisti e di numerose altre associazioni che hanno da sempre avuto una maggiore difficoltà nel vedere prese in considerazione le loro esigenze.

Le funzioni, l'organizzazione, e le competenze del CESE sono definite nei loro lineamenti essenziali dagli artt. 301-304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nel dettaglio dal Regolamento interno del Comitato²¹⁴¹.

Il Comitato si compone di 350 membri, nominati con un mandato di cinque anni – rinnovabile – dal Consiglio. Quest'ultimo, adotta mediante delibera unanime, l'elenco sulla base delle proposte presentate da ciascuno Stato membro, previa consultazione della Commissione e "può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile interessati all'attività dell'Unione"²¹⁴².

I membri del Comitato sono suddivisi in tre gruppi²¹⁴³, rappresentativi dei diversi interessi che il CESE ha il compito di tutelare.

²¹³⁸ Cfr. art. 300 e ss. del TFUE.

²¹³⁹ Artt. 193 e ss. del Trattato CEE.

²¹⁴⁰ Artt. 165 e ss. del Trattato Euratom.

²¹⁴¹ Il Regolamento interno del Comitato economico e sociale è stato pubblicato il 9 dicembre 2019 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 324/52.

²¹⁴² Art. 302 TFUE.

²¹⁴³ Art. 27 e ss. del Regolamento interno. Ogni gruppo elegge il proprio presidente e i vicepresidenti. I gruppi partecipano e organizzano i lavori del Comitato, formulano le proposte per la nomina del presidente e dei vicepresidenti del CESE, ma anche per la composizione del Gruppo Bilancio istituito presso l'Ufficio di presidenza. I membri, quando fanno il loro ingresso nel Comitato Economico e Sociale hanno la possibilità di scegliere a quale dei tre gruppi appartenere, previa approvazione da parte dei suoi componenti.

Il primo gruppo rappresenta i datori di lavoro, il secondo i lavoratori dipendenti e l'ultimo, denominato "attività diverse", le altre componenti economiche e sociali della società civile organizzata.

Il Gruppo I è composto da 117 imprenditori o rappresentanti di associazioni di imprenditori provenienti dai 28 Stati membri, che svolgono la loro professione nel settore pubblico o privato nell'ambito dell'industria, del commercio, dei servizi, dell'agricoltura, etc.

Il requisito per la nomina è quello di essere direttamente in contatto con le esperienze di vita quotidiana. Essi hanno il compito di mettere a disposizione del progresso e dell'integrazione dell'Unione Europea per le proprie competenze.

Il Gruppo II è composto da rappresentanti di oltre ottanta organizzazioni sindacali nazionali, la maggior parte delle quali, è parte della Confederazione Europea dei Sindacati.

Il Gruppo III comprende un vasto ventaglio di organizzazioni sociali, professionali, economiche e culturali che compongono la società civile. L'obiettivo del gruppo misto è quello di contribuire a una vera e propria democrazia economica e sociale, che dia voce non solo ai lavoratori e ai datori di lavoro ma a tutta la società civile organizzata.

Ogni gruppo elegge il proprio presidente e i vicepresidenti. I gruppi partecipano e organizzano i lavori del Comitato, formulano le proposte per la nomina del presidente e dei vicepresidenti del CESE, ma anche per la composizione del Gruppo Bilancio istituito presso l'Ufficio di presidenza. I membri, quando fanno il loro ingresso nel Comitato Economico e Sociale hanno la possibilità di scegliere a quale dei tre gruppi appartenere, previa approvazione da parte dei suoi componenti.

I membri del Comitato economico e sociale, oltre ad essere suddivisi tra i gruppi dei datori di lavoro, dei lavoratori subordinati e delle altre attività, sono ripartiti in sezioni che comprendono consiglieri provenienti dai diversi gruppi.

Il Regolamento interno prevede che i quattro organi del Comitato siano l'Assemblea, il Presidente, l'Ufficio di presidenza²¹⁴⁴ e le sezioni specializzate. Queste ultime, rappresentano il centro propulsore dell'attività consultiva svolta dal Comitato, essendo chiamate all'elaborazione, ciascuna nel proprio ambito di competenza materiale, dei pareri.

La creazione delle sezioni da un lato, risponde all'esigenza di facilitare i lavori del Comitato e l'adozione dei suoi pareri, anche in considerazione dell'elevato numero dei suoi membri e, d'altro canto, è funzionale all'operatività e all'efficienza del Comitato, tenuto conto dell'elevato numero e della varietà delle materie che rientrano nella sua competenza.

Attualmente le sezioni del Comitato economico e sociale sono sei: Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente (NAT); Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale (ECO); Occupazione, affari sociali e cittadinanza (SOC); Relazioni esterne (REX); Mercato unico, produzione e consumi (INT); Trasporti, energie, infrastrutture, società dell'informazione (TEN).

Una volta designata, la sezione specializzata rimane l'unico organo competente a riferire davanti al Comitato e ha il dovere di completare i lavori entro i termini fissati dal Presidente. La stesura del parere, in particolare se d'iniziativa, avviene generalmente previa costituzione, all'interno della sezione stessa, di gruppi di studio formati da un relatore e da

²¹⁴⁴ L' Ufficio di presidenza svolge, come prevede l'art. 8 del Regolamento interno, compiti di gestione amministrativa del Comitato e quindi stabilisce il funzionamento interno dello stesso, adotta le modalità di applicazione del Regolamento interno e svolge funzioni di tipo finanziario.

alcuni esperti il cui lavoro, prima di arrivare all'Assemblea, viene discusso ed eventualmente emendato nelle riunioni di sezione²¹⁴⁵ I gruppi di studio generalmente non possono essere permanenti, salvo espressa autorizzazione da parte dell'Ufficio di presidenza per i due anni e mezzo in corso.

Per l'elaborazione dei pareri più importanti il Comitato ha la possibilità di organizzare delle audizioni pubbliche alle quali sono invitati anche i rappresentanti delle parti sociali e delle categorie non rappresentate all'interno dello stesso, come "stakeholders", parti sociali, individui singoli ma anche soggetti rappresentanti autorità²¹⁴⁶

Come anticipato, sono le sezioni, a seconda delle materie interessate, a elaborare i progetti di parere del CESE che passano poi al vaglio dell'Assemblea Plenaria prima di essere approvati e in seguito trasmessi al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione²¹⁴⁷.

Oltre alle sezioni specializzate, è stata istituita in seno al Comitato Economico e Sociale, una Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali (CCMI). La Commissione è stata istituita a partire dal 2002, in vista della imminente scadenza del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Al fine di non perdere i progressi che nel corso degli anni erano stati raggiunti dal Comitato Consultivo della CECA, che aveva instaurato un importante dialogo strutturato nel settore, la Commissione europea ha proposto, trovando il consenso di tutte le istituzioni, di istituire all'interno del Comitato la predetta Commissione, al fine di estendere le competenze tecniche della stessa agli altri settori dell'industria. Nel Regolamento interno per consentire la creazione di questo particolare organo, è stata introdotta in via generale la possibilità di istituire commissioni consultive, composte da membri del Comitato e da delegati di organizzazioni rappresentative della società civile, che, nel caso della CCMI, sono portatrici di interessi economici e/o sociali nell'ambito delle "trasformazioni industriali"²¹⁴⁸.

Il Comitato economico e sociale svolge la sua funzione di "ponte" tra le istituzioni e la società civile attraverso tre tipi di attività tra loro interconnesse. Il CESE esplica il suo ruolo di organo consultivo delle istituzioni europee attraverso l'instaurazione di un dialogo strutturato con le parti sociali e i singoli non solo a livello europeo ma anche nei paesi terzi. La partecipazione del CESE all'esercizio dei poteri normativi attribuiti alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio avviene mediante la formulazione di pareri, che sebbene siano caratterizzati da un alto tasso di tecnicità, come vedremo non vincolano mai le istituzioni richiedenti.

L'art 304 TFUE, a primo e al secondo paragrafo, prevede che "Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione, consultano il Comitato nei casi previsti dai trattati. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa". La consultazione del Comitato può essere obbligatoria o facoltativa, a seconda se sia prevista o meno dai Trattati.

²¹⁴⁵ Art. 43 del Regolamento interno.

²¹⁴⁶ Artt. 25-26 del Regolamento interno.

²¹⁴⁷ Artt. 44 e ss. del Regolamento interno.

²¹⁴⁸ Art. 24 del Regolamento interno.

Tra le materie su cui è obbligatoria la richiesta del parere del Comitato sono annoverate: la politica agricola²¹⁴⁹; la libera circolazione delle persone e dei servizi²¹⁵⁰; la politica dei trasporti²¹⁵¹; armonizzazione della fiscalità indiretta²¹⁵²; ravvicinamento delle legislazioni sul mercato interno²¹⁵³; la politica dell'occupazione²¹⁵⁴ la politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù²¹⁵⁵; la sanità pubblica²¹⁵⁶; la protezione dei consumatori²¹⁵⁷ le reti transeuropee²¹⁵⁸; la politica industriale²¹⁵⁹; la coesione economica, sociale e territoriale²¹⁶⁰; la ricerca e sviluppo tecnologico e spazio²¹⁶¹; ambiente²¹⁶². I pareri obbligatori, sebbene non vincolanti, rappresentano un requisito di validità dell'atto successivamente emanato, che può essere fatto valere mediante un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 263 del TFUE. Infatti, le tre istituzioni politiche hanno il dovere di conferire al Comitato un termine non inferiore a un mese per formulare il parere, trascorso il quale possono procedere validamente pur in assenza dello stesso, in conformità a quanto previsto dall'art. 304 TFUE, paragrafo secondo.

Di contro, i pareri facoltativi possono invece essere richiesti dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo ogni qualvolta che lo ritengano opportuno.

Oltre i pareri di natura facoltativa o obbligatoria, richiesti dalle istituzioni politiche prima dell'emanazione di un atto, si riscontra un'altra tipologia di atti consultivi: i pareri d'iniziativa. L'art. 29 del Regolamento interno al secondo comma prevede la convocazione del Cese da parte del "Presidente, su proposta dell'Ufficio di presidenza e con il consenso della maggioranza dei membri, per emettere di propria iniziativa pareri su qualsiasi tema attinente all'Unione europea, alle sue politiche e ai loro possibili sviluppi".

I poteri d'iniziativa, anche essi non vincolanti rappresentano un'importante strumento del Comitato economico e sociale, che consentono all'organo di intervenire in tutte le questioni e materie che ritiene particolarmente rilevanti, sollecitando per questa via l'attenzione delle istituzioni sul tema trattato.

Benché non vincolanti, i pareri emessi dal CESE rivestono, sia nella loro efficacia attuale che in base alle loro potenzialità, un'importanza più rilevante nel *decision making* europeo. La presenza del CESE, organo specificatamente predisposto ad attuare procedure di consultazione, permette di neutralizzare gli eventuali eccessi delle istituzioni politiche e funge, nei confronti di queste ultime, da contrappeso di carattere tecnico, favorendo una politica europea più efficiente. Sotto questo punto di vista, i pareri del CESE hanno il pregio di contemperare gli interessi sociali dei singoli individui e gli interessi dell'Unione Europea,

²¹⁴⁹ Art. 43 TFUE.

²¹⁵⁰ Artt. 46, 50 e 59, TFUE.

²¹⁵¹ Artt. 91, 95 e 100, TFUE.

²¹⁵² Art. 113, TFUE.

²¹⁵³ Artt. 114 e 115, TFUE.

²¹⁵⁴ Artt. 148, 149 e 153, TFUE.

²¹⁵⁵ Artt. 156, 165 e 166, TFUE.

²¹⁵⁶ Art. 168, TFUE.

²¹⁵⁷ Art. 169, TFUE.

²¹⁵⁸ Art. 172, TFUE.

²¹⁵⁹ Art. 173, TFUE.

²¹⁶⁰ Art. 175, TFUE.

²¹⁶¹ Art. 182 e 188, TFUE.

²¹⁶² Art. 192 TFUE.

permettendo una maggiore accettazione delle norme europee da parte delle organizzazioni nazionali che tramite i loro rappresentanti partecipano al procedimento di consultazione, L'opportunità per un organo che rappresenta con la sua divisione in gruppi tutte le fasce di interessi della società civile, di formulare pareri, se venisse sfruttata in pieno, superando la natura non vincolante degli stessi, potrebbe costituire un enorme passo avanti per attuare la democrazia partecipativa europea, e non solo. Il Cese, infatti, affiancandosi al Parlamento europeo nel rappresentare i cittadini, seppur in ambiti settoriali, potrebbe contribuire ad eliminare o, comunque, ridurre notevolmente il deficit democratico che caratterizza il quadro istituzionale e decisionale europeo.

5.4.2 La partecipazione del terzo livello territoriale al processo decisionale europeo: il Comitato delle Regioni

Il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea ha spinto ad elaborare una nuova tipologia di *decision making*, aperta alle istanze provenienti dalle diverse articolazioni e proiezioni della società civile complessivamente considerata. In quest'ottica il processo di integrazione non poteva e non può non tenere conto delle diverse forme di decentramento politico-territoriale, caratterizzanti alcuni degli Stati membri dell'Unione. A partire dagli anni '80 si fa, pertanto, strada la consapevolezza da parte delle istituzioni europee della necessità di coinvolgere in maniera diretta le autonomie sub-statali, quali enti esponenziali delle comunità di riferimento²¹⁶³. Si è trattato di un percorso evolutivo, scandito da diverse tappe, che ha portato nel 1988 all'istituzione del Consiglio consultivo delle collettività regionali e locali²¹⁶⁴, archetipo dell'odierno Comitato delle Regioni (d'ora in poi CdR), istituito qualche anno più tardi. Al Trattato di Maastricht²¹⁶⁵ – sottoscritto il 7 febbraio 1992 – entrato in vigore il 1° novembre 1993, si deve, infatti, l'introduzione formale nell'architettura europea delle entità locali: l'art. 198 A ha istituito, accanto alle istituzioni europee, “un Comitato, a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali”. In stretta continuità con la maturazione e il rafforzamento del principio di sussidiarietà, il CdR nel corso degli anni è stato interessato da un significativo processo di riconoscimento e ampliamento delle proprie prerogative, culminato con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009. Evoluzione questa che ha reso il Comitato il

²¹⁶³ Inizialmente, l'Unione europea è stata, infatti, caratterizzata da un processo di integrazione non incline alla valutazione della dimensione federale o regionale degli Stati membri; tale visione di tipo stato-centrico ha determinato una vera e propria “cecità federale” da parte dell'allora Comunità economica europea che ha penalizzato le entità locali. Per un'analisi completa del processo di coinvolgimento delle autonomie locali a livello europeo si rinvia a D'ATENA A., *Diritto Regionale, III ed.*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 369 -375; MESSINA A., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di PAPA A., Giappichelli, Torino, 2016, 59-68.

²¹⁶⁴ Si trattava di un organo consultivo della allora Comunità economica europea che poteva essere interpellato dalla Commissione in materia di politiche regionali comunitarie.

²¹⁶⁵ Al Trattato di Maastricht si deve, inoltre, l'introduzione del principio di sussidiarietà all'art. 5 del TCE, che ha segnato una svolta fondamentale nel processo di regionalizzazione dell'Unione europea, aprendo, come è stato sottolineato, “ la strada ad una nuova concezione di governance europea che, (...) ha indirizzato a sua volta l'integrazione europea verso la realizzazione di una ‘democrazia di prossimità’”. Così, MESSINA M., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, 67.

canale istituzionale di collegamento tra l'Unione e le entità sub-statali e portavoce privilegiato degli interessi di quest'ultime nel *decision making* europeo.

Per comporre adeguatamente il quadro dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio delle regioni, occorre riferirsi non solo agli articoli 305, 306 e 307 del TFUE ma anche al regolamento interno, approvato il 31 gennaio 2014²¹⁶⁶. L'articolo 306, 2° comma, del TFUE attribuisce, infatti, al Comitato un potere di autoregolamentazione piena, senza alcuna interferenza delle istituzioni europee, a differenza del regime ante Lisbona, che prevedeva la successiva approvazione da parte del Consiglio.

La composizione del Cdr è collegata alla rappresentanza di estrazione regionale o locale dei singoli Stati membri. Nello specifico, i membri del Comitato, il cui numero massimo è pari a 350²¹⁶⁷, devono essere a norma dell'art. 2 del Regolamento interno "rappresentanti degli enti regionali e locali, titolari di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta". La ripartizione dei 350 membri tra i vari Stati ispirata al principio di proporzionalità demografica recessiva, per cui il numero di seggi spettante a ciascun Stato varia a seconda della rispettiva popolazione. Mentre la consistenza numerica della delegazione di ciascun Stato è decisa a livello europeo²¹⁶⁸, la distribuzione dei seggi della stessa tra i componenti di estrazione regionale e quelli di estrazione locale nonché la nomina è rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, prevedendo gli stessi diverse forme di decentramento politico territoriale²¹⁶⁹. Infatti, i membri del Comitato delle regioni, il cui mandato è di 5 anni, sono nominati dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta degli Stati membri²¹⁷⁰. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la delegazione è composta da 24 membri, di cui 13 membri sono di estrazione regionale e restanti 11 di estrazione locale²¹⁷¹.

Il CdR si compone di quattro organi: il Presidente, l'Ufficio di presidenza, l'Assemblea plenaria, la Conferenza dei Presidenti e le commissioni²¹⁷². Non rientrano, invece, nell'architettura istituzionale del Comitato, i gruppi politici – disciplinati dall'art. 9 del Reg.

²¹⁶⁶ Il Regolamento interno del Comitato delle Regioni è pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 65/41 del 5 marzo 2014.

²¹⁶⁷ Numero massimo comprensivo dei membri effettivi e supplenti. Cfr. Art. 305, par.1, TFUE.

²¹⁶⁸ La decisione 2014/930/UE prevede la seguente distribuzione dei 350 seggi: 24 per la Germania, la Francia, il Regno Unito e l'Italia; 21 per Spagna e Polonia; 15 per la Romania; 12 per il Belgio, l'Austria, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Grecia, i Paesi bassi, il Portogallo, l'Ungheria e la Svezia; 9 per la Danimarca, la Croazia, la Finlandia, l'Irlanda, la Lituania, la Svezia e la Slovacchia; 7 per la Lettonia e la Slovenia; 6 per l'Estonia; 5 per il Cipro, il Lussemburgo e Malta.

²¹⁶⁹ Per un'analisi delle diverse modalità con cui i Stati membri hanno disciplinato le modalità di partecipazione al Comitato delle Regioni, si rinvia a D'ATENA A., *Diritto Regionale, III ed.*, pp. 381-383.

²¹⁷⁰ Art. 305, par. 2 e 3, TFUE.

²¹⁷¹ Il procedimento di designazione è regolato dall'art. 27 della legge 24 dicembre 2012, n.234. L'architettura della delegazione italiana non è scevra da criticità, non essendo pienamente rappresentativa del il differente ruolo riservato dall'ordinamento agli enti regionali e locali, essendo soltanto i primi titolari di funzioni legislative. Sul punto sia consentito rinvia a MESSINA D., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 81-90.

²¹⁷² L'articolazione interna del Comitato è definita dall'art. 1 del Regolamento interno, che va integrare la scarsa previsione dell'art. 306, par.1 TFUE, che si limita a prevedere il Presidente e l'Ufficio di Presidenza.

–, nonostante il ruolo che gli stessi hanno assunto nelle procedure e nell’organizzazione dell’organo²¹⁷³.

Passando al profilo funzionale, il Comitato, in base al disposto dell’art. 307 TFUE, svolge la sua funzione consultiva nei confronti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, che si estrinseca nell’adozione di pareri, in tre ipotesi:

A. Qualora si versi in una delle ipotesi per cui i Trattati prevedono la consultazione obbligatoria dell’organo²¹⁷⁴ e, comunque, ogniquale volta una delle suddette istituzioni la ritenga opportuna;

B. Qualora vi sia stata consultazione da parte delle suddette istituzioni del Comitato economico e sociale ex art. 304 TFUE e il Cdr ritenga che l’argomento coinvolga interessi regionali specifici²¹⁷⁵;

C. Ogniquale volta il Cdr ritenga utile un proprio intervento²¹⁷⁶.

Si tratta di ipotesi diverse a cui corrispondono altrettante differenti tipologie di pareri: i pareri obbligatori (A), facoltativi (A) e di propria iniziativa (B e C).

In particolare, l’adozione di pareri d’iniziativa è resa possibile da un’intensa attività di cooperazione e di informazione basata sul Protocollo di cooperazione tra Commissione europea e il Comitato delle Regioni²¹⁷⁷. In tal senso si esprime l’art. 307, par. 3, TFUE, che deve essere letto in combinato all’art. 41, lett. b) del regolamento interno, il quale prevede l’adozione di pareri di propria iniziativa da parte del Comitato in virtù di un giudizio di utilità basato su una “comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un’altra istituzione dell’Unione europea, trasmessa al Comitato per informazione, oppure sulla base di una richiesta da parte di uno Stato membro detentore dell’attuale o della prossima presidenza del Consiglio”.

Le diverse tipologie di pareri condividono il medesimo procedimento di elaborazione. Il regolamento interno stabilisce che è il Presidente che assegna i documenti alla Commissione competente per materia²¹⁷⁸, e ne informa l’Ufficio di presidenza nel corso

²¹⁷³ Nello specifico, i gruppi politici svolgono un ruolo determinante nella distribuzione delle principali cariche istituzionali interne, nella distribuzione dei pareri all’interno delle commissioni, nell’integrare i nuovi membri nella politica interna del Comitato. Cfr. DOMORENOK E. *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010, pp. 99-116.

²¹⁷⁴ Artt. 91 e 100 (Trasporti); artt. 148 e 149 (occupazione); art. 153 (politica sociale); art. 164 (fondo sociale europeo); artt. 165-166 (istruzione, formazione professionale, gioventù e sport); art. 167 (cultura); art. 168 (sanità); art. 172 (reti transeuropee); artt. 175, 117 e 178 (coesione economica, sociale e territoriale); art. 192 (ambiente); art. 194 (energia); art. 307 (cooperazione transfrontaliera).

²¹⁷⁵ Art. 307, par. 2, TFUE.

²¹⁷⁶ In tal senso si esprime l’art. 307, par. 3, TFUE, che deve essere letto in combinato all’art. 41, lett. b) del regolamento interno, il quale prevede l’adozione di pareri di propria iniziativa da parte del Comitato in virtù di un giudizio di utilità basato su una “comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un’altra istituzione dell’Unione europea,

²¹⁷⁷ Si veda il punto 9.

²¹⁷⁸ Le commissioni costituite sono sei e si occupano dei seguenti ambiti materiali: 1) Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX); 2) Politica di coesione territoriale e bilancio dell’UE (COTER); 3) Politica economica (ECON); 4) Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE); 5) Risorse naturali (NAT); 6) Politica sociale, istruzione, occupazione, ricerca e cultura (SEDEC).

della riunione successiva²¹⁷⁹. Sono, infatti, le commissioni che posseggono le competenze tecniche per valutare, nei specifici settori di competenza, l'impatto a livello locale della politica europea, ponendosi, pertanto, come "il cuore propulsivo del Comitato"²¹⁸⁰. Una volta che il parere viene votato dall'Assemblea plenaria, lo stesso viene trasmesso alle istituzioni comunitarie unitamente al resoconto della deliberazione. Tuttavia, l'attività del Comitato non si arresta alla deliberazione del parere, ma si estende anche ad una fase successiva. L'art. 56 del regolamento interno disciplina la procedura volta a verificare il seguito dei pareri, prevedendo che il Segretario generale, il Presidente della Commissione competente ed il relatore non solo devono seguire lo sviluppo della procedura ma debbano svolgere tutte le attività opportune al fine di promuovere le posizioni espresse dal Comitato. L'attività del Cdr si proietta, infatti, nell' *iter* decisionale nell'ambito del quale il parere è stato reso, a tal fine l'art. 57 del regolamento interno conferisce alla Commissione competente anche il potere di rivedere, previa autorizzazione dell'Ufficio di presidenza, il contenuto dello stesso al fine di adeguare la posizione del Cdr agli sviluppi interistituzionali della procedura legislativa.

Delineate le diverse tipologie di pareri e il relativo procedimento di formazione, occorre precisare la natura degli stessi, al fine di comprendere il reale impatto della funzione consultiva del Cdr nel *decision making* europeo. Si tratta di pareri di natura non vincolante per i quali non è prevista alcuna garanzia minima di ricevimento da parte dell'istituzione richiedente. Infatti, i suddetti pareri, anche quando obbligatori per espressa disposizione dei Trattati, non impegnano l'istituzione che li ha richiesti nemmeno sotto il profilo dell'obbligo di motivazione, ossia di rendere note le ragioni della mancata condivisione.

Gli interessi locali connessi alla sfera di attività dell'Unione europea rappresentano, pertanto, sotto questo punto di vista dei *feedback*, che il Cdr porta all'attenzione delle istituzioni.

L'unica garanzia dell'attività del Cdr, introdotta con il Trattato di Lisbona, è costituita dal diritto di adire la Corte di Giustizia. A tal riguardo, l'art. 263, par.3, del TFUE, riconosce al Cdr la possibilità di proporre un ricorso per annullamento, previa dimostrazione dell'interesse ad agire, "per salvaguardare le proprie prerogative".

Il rimedio giurisdizionale risulta, quindi, esperibile nella sola ipotesi in cui, in presenza di un espresso obbligo pattizio di consultazione, il Cdr non venga coinvolto nel procedimento decisionale dalle istituzioni europee. Benché la previsione abbia una dirompente portata innovativa nel rafforzare la funzione consultiva del Cdr nel processo decisionale, spostata, comunque, ad un momento successivo il problema del mancato coinvolgimento.

²¹⁷⁹ Art. 42, Regolamento interno.

²¹⁸⁰ MESSINA D., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, p. 71. Le commissioni godono di ampie attribuzioni, tra cui, quella di proporre, in base agli artt. 58 e 59 del Reg. interno, all'Assemblea plenaria la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia UE nel caso di mancato rispetto del principio di sussidiarietà o dell'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni.

SITOGRAFIA

www.amministrazioneincammino.luiss.it

www.astrid-online.it

www.consilium.europa.eu

www.cor.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public

www.ec.europa.eu/transparencyregister/public

www.eesc.europa.eu

www.eulawanalysis.blogspot.it

www.europa.eu

www.europarl.europa.eu

www.fedelarismi.it

www.forumcostituzionale.it

www.fupress.net

www.ombudsman.europa.eu

www.ridiam.it

www.rivista.eurojus.it

www.Treccani.it

BIBLIOGRAFIA

ADAM R. - TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2017.

ADAM R., *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 21 ss.

ADINOLFI A., *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, all'interno degli atti del Convegno "Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa", Firenze 7 luglio 2017.

ARENA L.M., *La regolamentazione del lobbying in Europa*, in Working Papers del Centro Studi Europei, n.3/2015.

BARBERA A., *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

BARONCELLI S., *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo* in MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001 .

BIN R. - CARETTI P. - PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.

BONVICINI G., "Il Parlamento europeo per la nuova Unione", ed. Nuova Cultura, Roma, 2014.

BRANDSMA G. J., *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, in *European Union Politics*, Vol. 16, n.2/2015.

BRAY R., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea*, in Studi pisani sul Parlamento VI, a cura di ROSSI E., University Press, Pisa, 2014.

BRUNAZZO M., *Come funziona l'Unione Europea. Le Istituzioni, i processi decisionali, le politiche*, Editori Laterza, Bari, 2009

BUNEA A., IBENSKAS R., *Unveiling patterns of contestation over Better Regulation reforms in the European Union*, in *Public Administration*, n. 3/2017.

CALLEJÓN F.B., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* in Convegno finale PRIN 2010-2011 *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello - In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)* Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

CANNIZZARO E., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2/2009

CARAVITA B., *Il "federalizing process" europeo*, in www.federalismi.it, n.17/2014

CARAVITA B., *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in www.federalismi.it, 2012, n. 1.

CARBONE L., COZZOLINO L., GIANNITI L., PINELLI C., *Le istituzioni europee*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

CARETTI P., *Ambiguità e contraddizioni nelle più recenti proposte di "democratizzazione" della governance europea* su www.ridiam.it, *La Questione Europea. Osservatorio riforme europee*, 4 giugno 2017.

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione presentata al Convegno di Napoli del 28 giugno 2010, *"L'Europa dopo Lisbona. Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali"*, in www.astrid-online.it

CIANCIO A., *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in AIC n.3/2016.

CIANCIO A., *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione* in www.federalismi.it, 6 maggio 2009.

CIANCIO A., *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo* in *Politica del diritto*, 2007.

CLEMENTI F., *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

COOPER I., *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, 2012.

CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M., *The European Parliament*, London, 2011, VIII ed.

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, III ed., Giappichelli Editore, Torino, 2017.

DANIELE L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009.

DE BELLIS S., *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010.

DE CARO C. - LUPO N. (a cura di), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University press, 2009.

DE VERGOTTINI G., *Forma di governo dell'Unione europea*, in www.Treccani.it

DI MASCIIO F., *Editoriale: Unione Europea: Legiferare meglio*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2017.

DIONIGI M. K., KOOP C., *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty - Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, luglio 2017, studio per il Comitato economico e sociale europeo (CESE), in <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf>.

DOMORENOK E., *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010.

DONATI F., *Commento all'art. 9*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di TIZZANO A., II ed., Giuffrè, Milano, 2014.

DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A.CIANCIO, Roma, 2014.

ESPOSITO A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

FABBRINI F., *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011.

FABBRINI S. *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, 2015

FABBRINI S., *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, n.12/ 2012.

FABBRINI S.: *“Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis”*, 2015.

FASONE C. *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

FASONE C. –LUPO N. “ *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*” in *Studi sull'integrazione europea VII* (2012)

FASONE C., *Quando i seggi.... non tornano. A proposito dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e del trattato di riforma*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, novembre 2007

- FLORI A., *State of the Union 2017: a che punto è la better regulation e l'attuazione della normativa europea*, in www.osservatorioair.it , 21 dicembre 2017.
- FOX R., , *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the 'Assises'?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 65/2012.
- FRAGOLA M., *Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010
- G. RUGGE G., *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4/2015, pp. 809 ss.
- GATTI M., *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it rivista*, 11-04-2016.
- GIANFRANCESCO E., *I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo (Osservazioni a margine di una sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee)*
- GIANNITI L. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *Le nuove istituzioni europee*, Il Mulino, Bologna 2010
- GIANNITI L.- MASTROIANNI R., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- GÓMEZ-LEAL PÉREZ M., *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 52/2015, Bilbao.
- GRIGLIO E., LUPO N. *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, n. 20/2014.
- GRIMM D. *La forza dell'Ue sta in un'accorta autlimitazione* in *Nomos* n.2/2014
- GRIMM D., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos*, n.2/2015.
- GRIMM D., *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, PORTINARO P.P., LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Giappichelli, Torino, 1996.
- GUIDI G., *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983;
- HABERMAS J. *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale* in *Phenomenology and Mind*, n.8 – 2015. Web: www.fupress.net
- HIX S., NOURY A. G., ROLAND G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, 2007.

HOING O.- WESSELS W., *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance. Secretariat or Partner to the European Council?*, in CHANG M. - MONAR J. (a cura di), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, College of Europe, 2013.

JENNY M., MÜLLER W. *Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?*, in DÖRING H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, 1995

KREPPEL A. *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, 2002.

KUIJPER P. J., *Commission's right of withdrawal of proposals: Curtailment of the Commission's Right or Acceptance by the Court of the Commission's long-standing position?*, in <https://acelg.blogactiv.eu>, 1 giugno 2015.

LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.

LANG A., *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in www.rivista.eurojus.it, 20 aprile 2015.

LEWIS J., *Council of Ministers and European Council*, in *The Oxford Handbook of the European Union*, a cura di JONES E. - MENON A. - WEATHERILL S., Oxford, 2012,

LUPO N. *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella "costituzione composita" nell'Ue: le diverse letture possibili* in AIC n.3/2014.

LUPO N., *"I poteri 'europei' dei Parlamenti nazionali"*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di MANZELLA A. e LUPO N., Giappichelli, Torino, 2014.

LUPO N., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE*, in AIC n.3/2014.

MAJONE G., *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea* in *"Stato e Mercato"*, 67, Aprile 2003.

MAJONE G., *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards* in *"European Law Journal"*, 2, n. 1, 1998.

MANZELLA A., *La nuova idea di unione politica europea*, *La Repubblica*, 1 agosto 2012.

MANZELLA A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema* in AIC, 1/2015

MARTIN A., *Le president des assemblees parlementaires sous la V Republique*, Paris, 1996.

MEOLI C., *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 2009

MESSINA D., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di A. PAPA, Giappichelli, Torino, 2016.

MORATA F., *“Gobernanza multinivel en la Unión Europea”*, Valencia, 2004.

MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011.

NEUHOLD C., SETTEMBRI P., *The Role of European Parliament Committees in the EU Policymaking Process*, in CHRISTIANSEN T., LARSSON T. (eds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*, Northampton, 2007.

NINATTI S., *Corte di Giustizia e procedimento legislativo, ovvero del difficile equilibrio dei poteri nella forma di governo europea*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Tomo II, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1562 ss.

NOWAG, GROUSSOT X., *From Better Regulation to Better Adjudication? Impact Assessment and the Court of Justice's Review*, in S. GARBEN – I. GOVAERE (a cura di), *The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assessment*, Hart Publishing, 2018, in corso di pubblicazione.

OLIVETTI M., *‘Parlamenti nazionali nell’Unione europea’*, in BIFULCO R. ed al. (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 2012.

PADOA SCHIOPPA A., *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, 2014

PEERS S., *The Commission’s power of initiative: the CJEU sets important constraints*, in www.eulawanalysis.blogspot.it, 14 aprile 2015.

PESCE C., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa europea*, Jovene, Napoli, 2016.

PETRILLO P. L., *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell’Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.

PETRINI M.C., *L’iniziativa dei Cittadini Europei al vaglio del Tribunale dell’Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13/2016

PETRUCCIANI S., *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014.

PIKETTY T., *Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2014.

PINELLI C., *Le <<disposizioni relative ai principi democratici>>*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

PIRODDI P., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011.

PIZZETTI F., TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

PONZANO P. *Democrazia e governance europea* in *Centro studi sul federalismo*, 7 novembre 2012, p.6-7.

PONZANO P., *Il voto nel Consiglio: il compromesso di Ioannina alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009,

PRETO A., *La Commissione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Università di Trento, 3 maggio 2011

RASPADORI F., *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009.

REH C., *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, in *Journal of European Public Policy*, n. 6/2014, pp. 822 ss.

REIF K., SCHMITT H., *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in "European Journal of Political Research", 8, n. 1, 1980

RENDA A., *Qualcosa di nuovo nell'AIR? Riflessioni al margine del dibattito internazionale sulla better regulation*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 2/2006.

RIDOLA P. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea* in *The European Constitution*, a cura di BLANKE H.-J. e MANGIAMELI S., ed. Springer, 2005

ROEDERER-RYNNING C., GREENWOOD J., *The culture of trilogies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22/2015, n. 8, pp. 1148 ss.

RUIZ CAIRÓ E., *The Proposed Interinstitutional Agreement on Better Regulation, Are There Any Elephants in the Room?*, in *European Papers*, n. 1/2016.

SAITTA A. *Il rapporto maggioranza – opposizione nel Parlamento europeo* in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, (a cura di) CASTORINA E., Giappichelli, Torino, 2007.

SALMASO V., *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 20 dicembre 2016.

SALVATI E. *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?* in *Il Politico*, 2016, anno LXXXI, n. 1.

SASSI S., *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-rassegna online*, gennaio 2015.

SCHMITT H. (ed.), *European Parliament Elections after Eastern Enlargement*, Abingdon, Routledge, 2012.

SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE PARLAMENTARI «SILVANO TOSI», *Ricerca 2016*.

SGUEO G., *Oltre i confini nazionali. L'impatto delle lobbies sull'Unione europea*, in *Democrazia degli interesse e attività di lobbying*, a cura di Gianfranco Macrì, Rubbettino Editore, 2016.

SILVESTRI G., *Forma di governo e separazione dei poteri nel trattato costituzionale europeo*, in U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di E. Fanara*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 779 ss.

SINAGRA A., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. ZANGHÌ, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010.

SORRENTINO F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 1996.

STARITA M., *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in www.federalismi.it, n. 17/2015.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, settima edizione, Cedam, Padova, 2012

TOSATO G., *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

TOSATO G.L., *Note critiche sul "Progetto Piketty"*, su www.ridiam.it, *La Questione Europea. Osservatorio riforme europee*, 5 giugno 2017.

TOSATO G.L., *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di AMATO G. – GUALTIERI R., Firenze, 2013.

TOVO C., *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione Europea: l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in www.rivista.eurojus.it, 07 aprile 2016.

TRUCCO L., *Ne bis in idem: la Corte di Strasburgo scende a più miti ed ulteriori consigli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017.

TSEBELIS G. – MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge, 1997,

VIGEVANI G. E., *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, n.1.

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017.

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010

VILLANI U., *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità* ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010.

VOORST S., ZWAAN P., *The (non) use of ex-post legislative evaluations by the European*, in *Journal of European Public Policy*, 2018.

WEILER J.H.H., *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in WEILER J. H.H. *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003.

WHITAKER R., *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, London, 2011.