



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare

di CARLO FERRUCCIO FERRAJOLI

**LA PUBBLICITÀ DEI
LAVORI IN COMMISSIONE:
UN ANTIDOTO ALLA CRISI DEL
COMPROMESSO PARLAMENTARE**

di *Carlo Ferruccio Ferrajoli*

*Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale
«Sapienza» – Università di Roma*

ABSTRACT

ITA

Il saggio si interroga sul declino delle commissioni parlamentari quale sedi di mediazione politica tra i partiti e luogo essenziale per la costruzione del compromesso parlamentare. Attraverso l'analisi delle prassi parlamentari delle ultime legislature l'autore individua nel modello di programmazione dei lavori delle Camere, impostosi a partire dalla fine del secolo scorso, e nel crescente abuso della decretazione d'urgenza, le due principali cause della compressione dell'istruttoria legislativa in commissione e della migrazione in ambito governativo delle mediazioni e dei compromessi politici tra i partiti. Infine, il saggio si sofferma sul ruolo della discussione pubblica quale principio fondamentale del parlamentarismo e strumento di legittimazione politica del compromesso parlamentare. Sulla base di queste riflessioni l'autore affronta il problema della opacità dei lavori delle commissioni in sede referente e dell'assenza di pubblicità dei lavori della Conferenza dei Presidenti di Gruppo e di altri organi essenziali per lo svolgimento del procedimento legislativo.

EN

The essay analyses the decline of the Italian Parliamentary Committees as the venue to mediate among political parties and to build par-

liamentary compromise. The author investigates parliamentary practices in the last Parliamentary Terms, analysing the current “programme of business” model and its consequences on Committee work. The essay suggests that the shortening of the preliminary legislative activities within the Committees and the shift to the Government of the activities of mediation and compromise between political parties are mainly due to the approach utilized (since the end of the last century) to program works within the Houses and to the increasing utilization of “urgent” legislative measures by decree. The author then focuses on the role of public debate, considered as one of the pillars of modern parliamentarism and a fundamental instrument to legitimize political compromise. The final considerations explore the role of lack of public awareness of the works of the Committees and of the Conference of Parliamentary Groups Leaders, as well of other parliamentary bodies, crucial for the progress of legislative process.

LA PUBBLICITÀ DEI
LAVORI IN COMMISSIONE:
UN ANTIDOTO ALLA CRISI DEL
COMPROMESSO PARLAMENTARE

di *Carlo Ferruccio Ferrajoli*

SOMMARIO: *1. Le commissioni parlamentari come sede della mediazione politica e luogo della costruzione del compromesso tra i partiti; 2. Dalla prevalenza della programmazione fissata dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo per i lavori dell'Assemblea alla compressione dell'intera istruttoria in commissione; 3. L'egemonia del Governo sulla produzione legislativa delle Camere attraverso la decretazione d'urgenza e le sue conseguenze sul lavoro delle commissioni permanenti; 4. Il fallimento della valorizzazione dell'istruttoria in commissione; 5. La pubblicità come strumento di legittimazione del compromesso parlamentare?; 6. Mediazione e compromesso parlamentare tra pubblicità, opacità e riservatezza dei lavori delle commissioni e degli altri organi essenziali per lo svolgimento del procedimento legislativo.*

1. Le commissioni parlamentari come sede della mediazione politica e luogo della costruzione del compromesso tra i partiti

Una riflessione sulla natura della mediazione politica e sulla funzione tuttora svolta dal compromesso parlamentare nel funzionamento della nostra forma di governo, non può prescindere da un'analisi seppur sommaria dello stato e del ruolo oggi svolto dalle commissioni permanenti di Camera e Senato, con particolare riguardo al procedimento legislativo e alla sua fase istruttoria. Le commissioni parlamentari hanno rappresentato per gran parte del Novecento una delle principali sedi di svolgimento della mediazione politica tra i partiti e un luogo essenziale per la costruzione del compromesso parlamentare. Non a caso la nascita e il successo delle commissioni permanenti nell'organizzazione dei lavori delle Camere sono stati strettamente le-

gati allo sviluppo del parlamentarismo novecentesco basato sul ruolo centrale dei partiti¹.

La necessità, palesatasi già all'indomani della prima guerra mondiale, di sedi specializzate e permanenti composte dai rappresentanti designati proporzionalmente dai gruppi politici presenti in Parlamento ed istituzionalmente deputate ad istruire il lavoro legislativo da consegnare poi alla discussione e alle votazioni dell'Assemblea, ha trovato nell'ordinamento repubblicano il suo esplicito riconoscimento costituzionale. L'importanza attribuita dalla Costituzione del 1948 con il suo articolo 72 alle commissioni parlamentari non rivela solo la preferenza per un dato modello di organizzazione del procedimento legislativo e dei lavori delle Camere, ma si basa sulla consapevolezza dei Costituenti della necessità – eminentemente politica – dei partiti di avere una sede ristretta, specializzata per materia e al contempo rappresentativa dei reali rapporti di forza parlamentari, nella quale costruire attraverso la mediazione politica quel compromesso parlamentare essenziale allo stesso esercizio della funzione legislativa².

Per tutta la prima parte dell'esperienza repubblicana – fino ai primi anni Novanta del secolo scorso – le commissioni permanenti sono state le principali sedi decisionali del procedimento legislativo. Era nel corso dei lavori della commissione che si costruiva, attraverso una discussione puntuale e ristretta, la mediazione politica tra i diversi partiti

¹ Sulla connessione tra l'emergere dei partiti di massa, il riconoscimento dei gruppi parlamentari e l'organizzazione dei lavori delle Camere fondata su commissioni permanenti e specializzate per materia, si veda L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico «F. Serafini»*, vol. CLX, fasc. 1-2, Società tipografica modenese, Modena, 1961, pp. 44-47, secondo il quale «il Parlamento in assemblea è il tipo di organo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, mentre il Parlamento in commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo». Sulla riforma del regolamento della Camera dei deputati che, nell'estate del 1920, introdusse per la prima volta le commissioni permanenti specializzate per materia, si veda G. ORSINA, *L'organizzazione politica delle Camere della proporzionale*, in F. GRASSI ORFINI e G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 399-410, che mette in luce lo stretto legame tra la nuova organizzazione per commissione e il pieno riconoscimento dei gruppi politici in Parlamento attuata dal nuovo regolamento.

² Questa esigenza si sposava con il senso più complessivo dell'articolo 72 Cost. che, specie nel primo comma, contiene, come rileva A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, vol. XXI, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, p. 119, «una serie di enunciazioni precettive e di orientamenti normativi che presuppongono un parlamento che sia sede effettiva delle decisioni in ordine al contenuto della legge».

rappresentati in Parlamento che conduceva a quel compromesso che avrebbe costituito il nucleo della decisione legislativa³. Una mediazione politica che avveniva in primo luogo tra le diverse forze che componevano la maggioranza parlamentare, nonché tra queste e il Governo, rappresentato nel corso dei lavori della commissione da un Ministro o da un sottosegretario competente per materia. Più sporadicamente, ma di certo in maniera più frequente di quanto non avvenga oggi, la mediazione politica e il suo prodotto compromissorio si allargava anche ai gruppi di opposizione.

Questa centralità politica assunta dalle commissioni grazie alle mediazioni e ai compromessi che prendevano corpo nel corso dei loro lavori, ha cominciato a declinare alla fine del secolo scorso. Questo declino va collegato innanzitutto all'avvento del maggioritario nel 1994 e al modello di lavori parlamentari che in quegli anni si è imposto come espressione del funzionamento bipolare del sistema politico italiano. Un esito peraltro non scontato se si pensa che uno degli obiettivi della riforma del regolamento della Camera dei deputati, promossa nel 1997 dall'allora Presidente della Camera Luciano Violante, era proprio quello di valorizzare l'istruttoria legislativa in commissione, nel contesto di un pieno adeguamento dei lavori parlamentari al sistema maggioritario e alla nuova meccanica bipolare⁴. Il secondo fattore al quale ricondurre la perdita di centralità politica delle commissioni permanenti è costituito dalla crescente egemonia esercitata dal Governo negli ultimi venticinque anni sul procedimento legislativo ordinario e sulla funzione legislativa in generale. Un'egemonia che si è espressa in maniera evidente nell'altissimo numero di decreti legge sottoposti

³ Si vedano al riguardo le considerazioni di L. ELIA, *Le commissioni parlamentari* cit., pp. 68-69 e di A.A. CERVATI, *Art. 72* cit., p. 121, il quale evidenzia come il ruolo fondamentale delle commissioni permanenti nel procedimento legislativo non si limita alla fase istruttoria, ma è accentuato dalle prerogative che i regolamenti attribuiscono alle commissioni di merito nel corso del successivo dibattito in Assemblea.

⁴ Cfr. L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in L. VIOLANTE e F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, pp. XLVIII-XLIX. Secondo C. MEZZANOTTE, *I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni. Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale*, Cedam, Padova, 2001, p. 301, la riforma del regolamento della Camera dei deputati della fine del secolo scorso ha rappresentato il tentativo di dare un nuovo ruolo al Parlamento, adeguato ad una matura democrazia maggioritaria dell'alternanza.

all'esame delle Camere e nell'abuso, specie in sede di conversione, della questione di fiducia.

Questo declino non è stato indolore per la funzionalità delle Camere. L'esperienza maturata nel corso della XVII legislatura ci consegna, enfaticamente, una serie di problemi irrisolti del funzionamento dei lavori parlamentari che si erano già palesati con asprezza nel ventennio maggioritario. In primo luogo, la crisi dei tradizionali rapporti tra Assemblea e commissioni permanenti, soprattutto nel procedimento legislativo ordinario con riferimento alla programmazione dei lavori e al senso più complessivo dell'istruttoria legislativa, laddove il modello costituzionale promuove l'esame istruttorio in commissione come essenziale ad un migliore e più consapevole svolgimento dei lavori in Aula.

In secondo luogo, è andata sempre più palesandosi l'obsolescenza del modello di funzionamento del procedimento legislativo fatto proprio dagli attuali regolamenti parlamentari. La discussione dei disegni di legge, dopo aver perso rilievo nella fase dell'esame da parte delle Assemblee in favore di una centralità sempre più assoluta del momento decisionale rappresentato dalle votazioni, è stata progressivamente marginalizzata anche nello svolgimento delle sedute delle commissioni. Le modifiche apportate ai regolamenti alla fine del secolo scorso volte a valorizzare – specie alla Camera – la fase istruttorio si sono rivelate fallimentari già negli anni immediatamente successivi alla loro introduzione⁵.

Una obsolescenza – quella relativa agli interventi modificativi dei regolamenti di Camera e Senato della fine del secolo scorso – aggravata nella XVII legislatura dall'arrestarsi dell'evoluzione in senso maggioritario della nostra forma di governo e dal tramonto dell'assetto bipolare del sistema politico, che erano stati assunti dallo stesso Violante a presupposto di un rinnovato modello di funzionamento dei lavori parlamentari, da lui chiamato “democrazia decidente”⁶.

Infine si è assistito nell'ultimo ventennio, anche in ragione della marginalizzazione dell'istruttoria in commissione, ad un progressivo

⁵ Cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 39-42.

⁶ L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, cit., pp. XLIV-XLVII.

spostamento dei luoghi della mediazione tra i partiti e delle sedi del compromesso tra le stesse forze politiche che compongono la maggioranza. Il compromesso – come del resto la mediazione politica che ne costituisce il presupposto – non sparisce, ma è sempre meno parlamentare e migra sempre più in ambito governativo assieme alle decisioni che ne costituiscono il prodotto.

2. Dalla prevalenza della programmazione fissata dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo per i lavori dell'Assemblea alla compressione dell'intera istruttoria in commissione

Le commissioni permanenti sono ancora oggi i centri nevralgici dell'attività parlamentare e svolgono nelle proprie materie di competenza un ruolo ancora fondamentale in tutti i settori della legislazione. Tuttavia sono numerosi gli elementi che indicano una perdita di importanza del lavoro istruttorio e politico svolto dalle commissioni parlamentari rispetto alla centralità acquisita sempre più dal Governo. Tra i molti fattori che hanno in questi anni determinato il declino del compromesso politico in commissione, esaminerò i due più macroscopici: il primo è quello che deriva dal modello di programmazione dei lavori parlamentari impostosi al Senato a partire dalla riforma del regolamento del 1988 e successivamente compiutamente espresso dalla riforma del regolamento della Camera del 1997; il secondo è quello relativo alla forte espansione della decretazione d'urgenza e alle conseguenze che essa determina sui lavori delle commissioni e in generale sulla funzione legislativa delle Camere.

Innanzitutto, un ruolo centrale nel declino delle commissioni permanenti è stato svolto dalle norme sulla programmazione dei lavori e sul contingentamento dei tempi introdotte nei regolamenti di Camera e Senato alla fine del secolo scorso, che hanno sancito la prevalenza della programmazione dell'Aula su quella delle commissioni. Queste sono sempre più vincolate a modulare i propri calendari – e di conseguenza le priorità di politica legislativa nelle materie di propria competenza – sulla base dei tempi dettati di volta in volta dal calendario dell'Assemblea e, quindi, dalle decisioni prese a livello centrale nella Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Questo cambiamento, che ha determinato una forte centralizzazione nella Conferenza delle scelte legislative, è assicurato dai regolamenti

attraverso l'affermazione del principio secondo il quale le commissioni devono esaminare prioritariamente gli argomenti inseriti nel programma e nel calendario dell'Assemblea⁷. Le disposizioni che conferiscono forza a questo principio sono diverse nei due rami del Parlamento. Alla Camera, quando nel calendario d'Aula predisposto dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo è inserito un progetto di legge ancora all'esame di una commissione, sui lavori in sede referente può essere disposto il contingentamento dei tempi e il Presidente della commissione si può avvalere di tutti quegli strumenti di economia procedurale volti ad assicurare che il procedimento istruttorio si concluda almeno quarantotto ore prima del giorno stabilito per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea⁸. Al Senato, invece, dove non si può disporre del contingentamento in commissione, il lavoro istruttorio può essere interrotto anche se non concluso e senza che sia stato votato il mandato al Relatore. In tali casi il disegno di legge viene discusso in Aula "senza relatore" nel testo originario del proponente⁹ e, sebbene il Presidente della commissione possa illustrare all'Aula il lavoro svolto in sede referente, tutto il lavoro istruttorio compiuto anche sul piano emendativo in commissione può essere di fatto vanificato¹⁰.

⁷ Così stabiliscono l'articolo 25, comma 2, del regolamento della Camera e l'articolo 29, comma 2, del Regolamento del Senato. In attuazione di tale principio la norma del regolamento della Camera introduce, inoltre, l'automatismo per il quale i progetti di legge inclusi nel programma dei lavori dell'Assemblea sono iscritti al primo punto dell'ordine del giorno della commissione in sede referente.

⁸ Al fine di garantire la conclusione dell'istruttoria in commissione entro tale termine e di assicurare, di conseguenza, la certezza della programmazione d'Aula, l'articolo 79, commi 1 e 10 del regolamento della Camera consente al Presidente della commissione permanente di disporre la limitazione del numero degli emendamenti. In tali casi saranno ammessi in votazione per ogni articolo, di norma, solo due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore. Questa regola, fortemente limitativa del potere di emendamento dei deputati nel corso dell'esame istruttorio dei progetti di legge, è finalizzata ad impedire ogni possibilità di praticare, attraverso la presentazione di un numero elevato di emendamenti, l'ostruzionismo in commissione come, invece, è ancora in parte possibile al Senato.

⁹ Cfr. l'articolo 44 del regolamento del Senato.

¹⁰ Si vedano a questo proposito le osservazioni di N. LUPO, *Il procedimento legislativo*, cit., pp. 40-41, che mette in evidenza il peso svolto nella compressione e nella svalutazione dell'intera istruttoria legislativa dall'iscrizione a maggioranza nel calendario d'Aula dei disegni di legge di cui non si è ancora concluso l'esame in commissione, anche in violazione del termine di due mesi prescritto dai regolamenti. Analoghe considerazioni sono svolte da R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, p. 88 e da C.

Un tale modello permette alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo di forzare i tempi dell'esame istruttorio e più in generale di influire in maniera determinante sull'intera programmazione delle commissioni, privilegiando un approccio intersettoriale e sostanzialmente adesivo alle priorità di carattere legislativo indicate dal Governo al fine di realizzare il proprio indirizzo politico¹¹. In questo senso il profondo cambiamento del sistema di programmazione dei lavori compiuto alla Camera alla fine del secolo scorso, con il passaggio dal principio dell'unanimità a quello della maggioranza nelle decisioni in sede di Conferenza, ha incentivato la compressione del lavoro istruttorio in commissione in favore di un pieno controllo dell'attività legislativa da parte del binomio governo-maggioranza¹².

BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali* n. 4/2005, pp. 794-797.

¹¹ Alla base di questa impostazione vi era l'idea di un vero e proprio *governo della legislazione*, fatta derivare negli anni Novanta dall'esigenza di governare il forte deficit di bilancio che caratterizzava in quel periodo i conti pubblici italiani. In questa chiave, il nuovo modello di programmazione permetteva di superare una legislazione settorializzata che vedeva le commissioni parlamentari come fondamentali centri decisionali, in favore di grandi politiche trasversali ed intersettoriali che – secondo i fautori della riforma – per la loro complessità potevano essere portate avanti solo dall'esecutivo. Un'impostazione, questa, che era in gran parte mutuata dalle procedure di bilancio. Essa, se da un lato consegnava la programmazione e l'organizzazione del processo legislativo all'egemonia del Governo ritenuto l'unico organo in grado di elaborare in maniera unitaria le politiche legislative dei diversi settori, dall'altro relegava il Parlamento e le commissioni parlamentari in particolare, in un ruolo di mera verifica tecnica e controllo settoriale di scelte legislative già compiute su un piano più generale dall'esecutivo. Si veda per una compiuta esposizione di questa prospettiva A. PALANZA, *La logica complessiva delle riforme regolamentari*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE (a cura di), *Il nuovo regolamento della Camera. Atti del seminario nazionale di studi*, Regione Toscana – Consiglio regionale, Firenze, 1999, pp. 60-63.

¹² In realtà tale esito non era stato previsto dai fautori della riforma del regolamento della Camera. Al contrario essi affermavano che il nuovo modello avrebbe rafforzato sia la rigida programmazione dei lavori d'Aula, sia una seria istruttoria legislativa in commissione. Il principio della priorità imposto alle commissioni per gli argomenti inseriti nel calendario d'Aula era, infatti, collocato nel quadro di una programmazione che i regolamenti prescrivono ancor oggi come bimestrale o preferibilmente trimestrale. Secondo F. POSTERARO, *La logica complessiva delle riforme regolamentari*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE (a cura di), *Il nuovo regolamento*, cit., pp. 67-68, programmi di questa durata avrebbero preservato il lavoro istruttorio delle commissioni. L'inserimento di un argomento da parte della Conferenza dei Presidenti di Gruppo nel terzo mese di programmazione dei lavori dell'Assemblea avrebbe consentito lo svolgersi di adeguata istruttoria in commissione. Questa avrebbe potuto disporre di un tempo adeguato grazie soprattutto al

La quota riservata nella programmazione d'Aula alle proposte delle minoranze non viene di solito da queste utilizzata per calendarizzare le proprie proposte legislative. Le forze di opposizione preferiscono utilizzare tale quota per la discussione di mozioni dalle quali fare emergere le proprie posizioni senza il rischio politicamente negativo di vedersi stravolgere o bocciare le proprie proposte legislative. Nelle commissioni, di conseguenza, il compromesso parlamentare tra forze di maggioranza e di opposizione nell'esame istruttorio dei disegni di legge è di fatto scoraggiato dal dominio del binomio governo-maggioranza sulla programmazione dei lavori d'Aula. Sotto un primo profilo sarà difficile che possa essere esaminato e votato in commissione un disegno di legge che veda il possibile compromesso tra grup-

termine di due mesi fissato dal nuovo articolo 81 del regolamento per la presentazione all'Aula delle relazioni delle commissioni sui progetti di legge ordinari. Tale termine avrebbe funzionato da garanzia per le commissioni, mettendole al riparo da repentini ed inaspettati inserimenti nel calendario volti a comprimerne l'istruttoria, ma al contempo le avrebbe obbligate a concludere il loro esame in un tempo ragionevole. Questo modello avrebbe dovuto valorizzare una funzione di impulso da parte della Conferenza dei Presidenti di Gruppo senza pregiudicare l'istruttoria in commissione. Nella prassi parlamentare degli ultimi vent'anni questa impostazione è stata vanificata dalla ineffettività del sistema di programmazione dei lavori d'Aula previsto dalle modifiche regolamentari della fine del secolo scorso. Gli strumenti programmatori sono stati utilizzati selettivamente dai Presidenti d'Assemblea e dalle Conferenze dei Presidenti di Gruppo. I programmi dei lavori bimestrali al Senato e bimestrali o trimestrali alla Camera hanno un rilievo marginale e privo di cogenza. Tutto è incentrato sulla predisposizione del calendario che ha un orizzonte temporale molto più ridotto. Anche sotto questo profilo le previsioni regolamentari non hanno trovato pieno riscontro nella prassi. Al Senato il Presidente prepara una bozza di calendario poi sottoposta alle discussioni, totalmente prive di pubblicità, della Conferenza. L'unanimità all'interno della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che renderebbe definitiva la bozza di calendario, nei fatti non è mai raggiunta perché non necessaria alla maggioranza e al Governo che possono, grazie ai rapporti di forza, monopolizzare l'agenda dei lavori attraverso la mediazione del Presidente del Senato. Analogamente alla Camera non viene quasi mai raggiunto il consenso richiesto per l'approvazione del calendario che, ai sensi dall'art. 24, comma 2, del regolamento, deve essere dato dai Presidenti di gruppo che rappresentano almeno i tre quarti dei componenti dell'Assemblea. Il calendario viene così predisposto, nella stragrande maggioranza dei casi, dal Presidente della Camera e diventa definitivo con la sua comunicazione in Assemblea, come stabilito dall'art. 24, comma 3 del regolamento. Cfr. al riguardo i dati sulle ultime legislature riportati da L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 173 e 260-261, nota n. 2, che mostrano come sia stato davvero esiguo il numero di calendari approvati alla Camera dei deputati dalla Conferenza con il consenso dei Presidenti dei gruppi dalla consistenza numerica complessiva pari ai tre quarti dei componenti dell'Assemblea.

pi di maggioranza e di opposizione, se non c'è già un accordo in questo senso nella Conferenza tra i rispettivi Presidenti di gruppo. Sotto un secondo profilo le mediazioni che possono nascere in commissione nel corso dell'istruttoria legislativa e condurre al recepimento di emendamenti della minoranza saranno comunque fortemente limitate dall'esigenza di proporre un testo che abbia la possibilità di essere inserito nel calendario dell'Assemblea e, quindi, idoneo a rientrare nei piani dell'esecutivo e dei vertici della maggioranza rivolti esclusivamente alla piena realizzazione in Parlamento del programma di governo.

Per altro verso si è assistito nelle ultime legislature ad una migrazione della mediazione politica e dello stesso compromesso tra le forze di maggioranza dalle commissioni parlamentari agli uffici dei ministeri. Nel corso dell'esame in commissione ciò si manifesta in un'intensa attività di trattativa del Relatore di maggioranza con il Governo e più in particolare con gli uffici del Ministro o del sottosegretario competente per materia. È in questo ambito, solitamente ministeriale, che si giunge ad un accordo su un testo e alla selezione degli emendamenti della maggioranza. Il frutto degli accordi e dei compromessi raggiunti in tali sedi confluiranno negli emendamenti del Relatore e negli emendamenti votati dalla commissione grazie al parere favorevole del Governo e andranno, infine, a comporre il testo finale da sottoporre all'Aula. Un tale meccanismo fa della commissione non tanto il luogo della mediazione e del compromesso tra le forze di maggioranza quanto, più concretamente, il terminale delle diverse proposte di modifica di un testo predisposto in sede governativa con la mediazione del Relatore, in stretto contatto con il Presidente della commissione e con i capigruppo della maggioranza nella commissione stessa.

Naturalmente può avvenire che tale procedimento informale non funzioni per mancanza di accordo tra le forze di maggioranza o tra queste e il singolo Ministro competente o, addirittura, per contrasti in seno allo stesso esecutivo. Come del resto può avvenire che la debolezza numerica della maggioranza in commissione, la presenza di dissensi interni o – specie al Senato – il forte ostruzionismo delle opposizioni, impedisca l'approvazione da parte della commissione del testo concordato dal Relatore con il Governo. In tali casi la prevalenza della programmazione d'Aula permette di differire *sine die* l'esame in Assemblea di un disegno di legge approvato in sede referente, quando i

suoi contenuti non vedono la piena condivisione di tutte le forze di maggioranza o del Governo stesso. In alternativa i Presidenti dei gruppi di maggioranza in accordo con l'esecutivo possono decidere di forzare i lavori della commissione comprimendoli anche oltre il limite minimo di due mesi previsto dai regolamenti per l'istruttoria. In tali casi potranno scegliere, ove i lavori della commissione non siano ancora conclusi, di andare in aula con il testo originario "senza relatore", vanificando di fatto tutta l'attività istruttoria ed emendativa svolta in sede referente, come può avvenire al Senato, oppure far sì che sia comunque dato il mandato al Relatore a riferire in Assemblea sul testo come modificato dagli emendamenti approvati fino a quel momento dalla commissione, come può avvenire alla Camera.

Una volta all'esame dell'Aula il Governo, certo dei numeri della propria maggioranza, può quindi proporre e favorire l'approvazione di quelle modifiche che ritiene necessarie sul testo in esame e, nel caso permangano dissensi nelle fila della propria maggioranza, ricorrere al voto di fiducia.

3. L'egemonia del Governo sulla produzione legislativa delle Camere attraverso la decretazione d'urgenza e le sue conseguenze sul lavoro delle commissioni permanenti

Un altro importante fenomeno, essenziale per comprendere l'attuale ruolo delle commissioni parlamentari nel processo di mediazione politica e di costruzione del compromesso ai fini del conseguimento delle decisioni legislative, è quello relativo al forte abuso della decretazione d'urgenza manifestatosi nelle forme più clamorose nelle ultime legislature. Se consideriamo quello che l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati chiama «l'incidenza della decretazione d'urgenza sugli atti normativi e sugli spazi legislativi della XVII legislatura»¹³, ci accorgiamo che le dimensioni complessive dei testi dei decreti legge, risultanti all'esito della conversione, corrispon-

¹³ CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2017, Vol. II, p. 355.

dono a poco meno della metà dell'insieme di tutte leggi approvate nel corso della legislatura¹⁴.

I decreti-legge rappresentano una parte centrale della produzione legislativa sia per dimensioni sia per l'importanza politica, economica e sociale dei settori toccati. Ingente è anche l'incremento che i testi originari dei decreti registrano in seguito all'esame parlamentare: questi arrivano ad aumentare mediamente di un terzo alla fine dell'*iter* di conversione, a dimostrazione di un lavoro emendativo molto rilevante da parte delle Camere. Da un punto di vista procedurale, nella maggior parte dei casi – se prendiamo i dati della legislatura in corso siamo intorno all'85% dei decreti – le leggi di conversione sono approvate attraverso una sola lettura in ciascuna delle due Camere e in questi casi le modificazioni avvengono esclusivamente nella Camera che ha iniziato l'esame¹⁵. Questo significa che l'attività emendativa, peraltro molto intensa, si concentra esclusivamente nella fase istruttoria della Camera dove il decreto è stato inizialmente presentato per la conversione.

Un altro elemento molto importante che caratterizza in questi anni la decretazione d'urgenza è il ricorso alla questione di fiducia nell'*iter* di conversione dei decreti legge. Si pensi che nella XVII legislatura circa la metà delle leggi di conversione è stata approvata attraverso almeno un voto di fiducia. L'attività modificativa del decreto legge è quindi di fatto monocamerale e si concentra nelle commissioni competenti della Camera dove è stato presentato il disegno di legge di conversione. Questo avviene anche per il consolidamento nella XVII legislatura della prassi che vede alla Camera porre la questione di fiducia sul testo approvato dalle commissioni di merito e non più su un maxi-emendamento innovativo come avveniva nel passato. Analogamente al Senato, dove i decreti legge arrivano in Aula nel loro testo originario e senza le modifiche apportate in commissione¹⁶, il testo del

¹⁴ Ivi, pp. 346-362. I dati forniti dall'Osservatorio riguardano i primi tre anni e mezzo della XVII legislatura e hanno per oggetto i testi dei 68 decreti legge convertiti nel corso della XVII legislatura modificati ed integrati nell'esame parlamentare. Tali testi legislativi corrispondono a 5.651 commi su un totale di 11.948 commi dato dalla somma degli stessi decreti legge convertiti e delle leggi ordinarie approvate nel medesimo periodo: i decreti concorrono quindi per il 47,3 per cento al totale dei commi prodotti nella legislatura stessa (calcolata in caratteri, l'incidenza percentuale sale al 47,9 per cento).

¹⁵ Ivi, pp. 347-348 e 355-361.

¹⁶ Al Senato infatti, contrariamente a quanto avviene alla Camera dei deputati, le proposte emendative al decreto approvate dalla commissione competente non vanno a com-

maxiemendamento sul quale il Governo mette la fiducia riprende fedelmente gli emendamenti approvati nella commissione di merito¹⁷.

Questo meccanismo non deve tuttavia far pensare ad un'intensa attività istruttoria svolta almeno da parte delle commissioni competenti della Camera investita inizialmente dell'esame del disegno di legge di conversione. Le commissioni di merito in prima lettura sono in realtà il terminale unico di tutta l'attività emendativa che le Camere svolgeranno sul decreto. Specie nell'*iter* di conversione dei decreti legge a carattere fortemente intersettoriale, che vengono assegnati in genere a due Commissioni riunite e che vedono un buon numero di commissioni coinvolte in sede consultiva¹⁸, i Relatori di maggioranza svolgono

porre il testo base da sottoporre all'esame dell'Aula. Come stabilito dall'articolo 78, sesto comma, del regolamento del Senato le proposte modificative approvate dalla commissione sono presentate in aula come emendamenti al testo originario del decreto.

¹⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione* cit., pp. 353-355. Il 48,5 per cento delle leggi di conversione (32 su 68) sono, state approvate attraverso almeno un voto di fiducia, in 16 casi ripetuto in entrambe le Camere. La prassi di mettere la fiducia su un maxiemendamento che recepisce gli emendamenti approvati in commissione si è instaurata alla fine della XVI legislatura. Precedentemente i maxiemendamenti, anche largamente innovativi del testo originario del decreto-legge, presentati nel corso del procedimento di conversione si rivelavano gravemente lesivi dell'esame istruttorio in commissione e più in generale delle prerogative delle Camere. L'esame in commissione avveniva infatti su un testo che sarebbe stato poi spazzato via dal maxiemendamento presentato in Aula, pregiudicando non solo un serio esame parlamentare del decreto legge, ma annichilendo di fatto ogni possibilità delle Camere di approvare emendamenti nel corso del procedimento di conversione in legge. La dottrina costituzionalistica ha duramente criticato fin dagli anni Novanta del secolo scorso la posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti. Su questa grave prassi, che ha caratterizzato in maniera crescente l'attività legislativa degli ultimi venticinque anni, si vedano in termini critici G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 141; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 74-78; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2005, pp. 807-828; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2008, pp. 587-636. Sulla struttura delle leggi approvate con la tecnica dei maxiemendamenti, cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 3-4, che le definisce dei veri e propri "orrori legislativi".

¹⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione* cit., pp. 348-352. Secondo i dati dell'Osservatorio relativi alla XVII legislatura, nel periodo dal 15 marzo 2013 al 15 settembre 2016, ben 30 leggi di conversione (pari al 44,11 per cento del totale) sono state assegnate in sede referente a due Commissioni riunite. Il procedimento di conversione, per la complessità degli argomenti oggetto di cia-

un ruolo di collettori e selezionatori degli emendamenti provenienti da tutte le altre commissioni e più in generale da tutti i parlamentari della maggioranza. La mediazione sugli emendamenti da selezionare avviene quindi fuori dalle sedute delle commissioni in una trattativa politica riservata tra i Relatori e i Presidenti delle commissioni di merito da un lato e il Governo con i vari ministri competenti sull'altro, prima o comunque *a latere* delle votazioni in commissione. Nelle sedute di commissione non si svolge quindi un'attività istruttoria propedeutica a un migliore e più consapevole esame dell'Aula, ma vengono direttamente votati gli emendamenti di maggioranza al decreto che saranno poi ratificati in blocco, il più delle volte con il voto di fiducia dell'Assemblea.

Per la maggior parte dei decreti in conversione questo stesso meccanismo non potrà riproporsi nell'altro ramo del Parlamento nel quale le forze di maggioranza si asterranno dal proporre emendamenti limitandosi a presentare solo ordini del giorno. Sui provvedimenti più importanti, proprio in ragione di questa attività emendativa di fatto monocamerale, i gruppi di maggioranza nell'altro ramo del Parlamento vengono addirittura sollecitati a trasmettere le proprie proposte emendative durante l'esame iniziale del decreto, che verranno fatte proprie dai parlamentari della Commissione proprio per evitare l'approvazione di modifiche da parte della seconda Camera. L'approvazione di emendamenti nell'altro ramo del Parlamento, infatti, costringerebbe ad una doppia lettura della legge, rimettendo in discussione gli accordi e le mediazioni già raggiunti in prima lettura e con il rischio di mettere in pericolo la stessa conversione del decreto.

Le mediazioni e gli accordi che questa atipica procedura d'esame delle leggi di conversione dei decreti prevede, si formano quindi al di fuori delle sedute di commissione, la cui unica rilevanza politica consiste nel fatto che nel corso di esse si svolgono, senza una sostanziale discussione, le decisive votazioni modificative del contenuto del decreto, che poi saranno di fatto interamente ratificate dall'Assemblea e

scun provvedimento, coinvolge generalmente un numero piuttosto alto di Commissioni: in 9 casi su 68 (più del 13 per cento) sono state coinvolte tutte le Commissioni; soltanto in 14 casi (poco più del 20 per cento) è stato coinvolto un numero relativamente basso di Commissioni (da 2 a 6).

dall'altro ramo del Parlamento¹⁹. Naturalmente questa procedura esclude per definizione una mediazione e un compromesso con le forze di opposizione che, anche per il ricorso quanto mai frequente al voto di fiducia, faranno di tutto per ostacolare la conversione del decreto. Il compromesso politico avviene di fatto tra il Governo e i pochi esponenti della maggioranza nelle cui mani è concentrata l'intera procedura emendativa.

4. Il fallimento della valorizzazione dell'istruttoria in commissione

Questa veloce e sommaria fotografia delle prassi legislative invalse nelle ultime legislature testimonia la grande distanza di quanto concretamente accade nei lavori parlamentari da quell'obiettivo, solennemente fatto proprio dalle Presidenze delle Camere sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, di una valorizzazione dell'istruttoria legislativa in commissione²⁰. L'idea portante di quell'impostazione, che costituiva un pilastro della *concezione decidente* dei lavori parlamentari e fu alla base delle modifiche dei regolamenti approvate in quegli stessi anni, era che l'istruttoria in commissione si dovesse caratterizza-

¹⁹ Come già evidenziato, l'attività emendativa di fatto monocamerale ormai invalsa nell'ultima legislatura per la maggior parte dei decreti, conferisce questa rilevanza politica alle sole votazioni della commissione competente per la Camera dove è stato presentato inizialmente il disegno di legge di conversione. Nella seconda Camera il testo arriverà il più delle volte blindato e difficilmente la commissione competente potrà approvare emendamenti, limitandosi a ratificare le modificazioni votate dall'omologa commissione dell'altro ramo del Parlamento.

²⁰ Mi riferisco in particolare alle circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997 che sottolineavano l'importanza dell'istruttoria legislativa nelle commissioni permanenti al fine di perseguire la chiarezza e la semplificazione della legislazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione. Per il testo completo delle due circolari presidenziali si veda per la Camera <http://leg16.camera.it> e, per quanto riguarda il Senato, www.senato.it. Giova ricordare che le due circolari vennero emanate pochi mesi dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, con la quale venne dichiarata l'incostituzionalità della reiterazione dei decreti legge. Secondo N. LUPO, *Il procedimento legislativo* cit., pp. 35-36, l'impossibilità di avvalersi dello strumento della reiterazione dei decreti, che aveva fortemente caratterizzato le legislature della prima parte degli anni Novanta, richiamò l'attenzione sul procedimento legislativo parlamentare e sulla necessità di ripensarne la disciplina regolamentare. Le due circolari furono influenzate, inoltre, dalle raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione elaborate proprio in quegli anni e, non a caso, esplicitamente riprese dai Presidenti di Camera e Senato nelle circolari stesse.

re per l'acquisizione di tutti gli elementi necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni normative contenute nel testo. Se da una parte le riforme regolamentari accoglievano l'idea di un ruolo guida del Governo sul procedimento legislativo, perseguito attraverso una forte centralizzazione della programmazione dei lavori parlamentari e la certezza dei tempi delle decisioni legislative in Assemblea, dall'altra la valorizzazione dell'istruttoria in commissione avrebbe dovuto garantire la verifica e il controllo parlamentare sul testo legislativo, da sottoporre poi all'esame dell'Aula e a un più largo confronto tra maggioranza ed opposizione.

Gli elementi da valutare per svolgere l'istruttoria in commissione furono così fissati con le modifiche del regolamento della Camera dei deputati del 1997. In particolare, il nuovo articolo 79, comma 4, del regolamento stabilisce che l'istruttoria deve prendere in considerazione: «a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi».

Le finalità di una tale ridefinizione dei lavori in commissione era quella di migliorare la chiarezza e l'efficacia dei testi legislativi e di semplificare e riordinare la legislazione vigente: una visione razionalizzatrice dei lavori in commissione tutta incentrata sulla valorizzazione dei compiti "tecnici" dell'istruttoria, relegando su un piano separato la politicità dell'esame in commissione. L'esame istruttorio, che nella storia parlamentare repubblicana si era tradizionalmente fondato sulla ricerca della mediazione e del compromesso tra i partiti nella stesura di un testo normativo, al fine di conseguire il favore e l'approvazione della maggioranza delle forze politiche in Assemblea, veniva inteso con la riforma del regolamento della Camera essenzialmente quale utile strumento per assicurare l'omogeneità, la chiarezza e più in generale la qualità tecnica del testo legislativo. Ad una legittimazione politica del ruolo delle commissioni come luogo di discus-

sione, mediazione e compromesso tra i partiti subentrava l'idea di una legittimazione delle commissioni in quanto funzionali ad un più efficiente svolgimento del procedimento e ad una migliore fattura del "prodotto" legislativo²¹. Un piano, quello della politicità dell'esame in commissione, che il regolamento della Camera sottopone ad una rigida compartimentazione tra maggioranza e opposizione con la previsione per le relazioni di minoranza dell'obbligo di predisporre un testo alternativo a quello fatto proprio dalla maggioranza in commissione²².

Anche sotto questo profilo gli obiettivi di valorizzazione nella fase istruttoria del ruolo "alternativo" dell'opposizione non sono stati raggiunti²³. L'imposizione ai gruppi politici dissenzienti rispetto alla re-

²¹ Si possono estendere alla ridefinizione dell'istruttoria legislativa in commissione le considerazioni fatte da M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE e F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia* cit., pp. 433-435, a proposito della riforma del regolamento della Camera del 1997, quale espressione di un indirizzo volto a spostare le basi di legittimazione del Parlamento da un piano esclusivamente politico e rappresentativo ad un piano tecnico e razionale, al fine di accreditare le Camere quali istituzioni capaci di agire in modo efficiente, secondo metodi di lavoro razionali e senza spreco di risorse. Si può ricondurre questo tentativo di ridefinizione dell'istruttoria legislativa al prevalere una visione funzionalista del Parlamento, che assegna un valore preminente all'"efficienza" e alla "produttività" del procedimento legislativo. Per una serrata critica di tale impostazione si veda G. AZZARITI, *Diritto e Conflitti*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 184-194, secondo il quale «in quest'ottica ben meno rilevante appare sia la capacità degli atti comunque approvati di realizzare lo scopo proprio di regolare i conflitti politici e sociali (in una forma di irrilevanza del contenuto degli atti dal punto di vista sostanziale e finalistico), sia la capacità dell'organo costituzionale di rappresentare effettivamente i soggetti dell'ordinamento, qualificandosi come sede reale della rappresentanza politica».

²² Si tratta dell'articolo 79, comma 12, del regolamento della Camera.

²³ L'idea di fondo della riforma del regolamento della Camera del 1997 espressa da L. VIOLANTE, *Premessa*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati – Segreteria generale, Roma, 1998, pp. XI-XIII, era quella di trovare un «soddisfacente equilibrio tra decisione e confronto» bilanciando la netta prevalenza del ruolo del Governo e della maggioranza nella programmazione dei lavori con una valorizzazione dell'istruttoria legislativa che assicurasse alle commissioni permanenti tempi sufficienti e strumenti adeguati per l'esame approfondito dei disegni di legge. In cambio della certezza dei tempi della decisione, la riforma regolamentare offriva alle opposizioni le particolari prerogative che – nell'esame da parte dell'Assemblea – discendono dalla presentazione delle relazioni di minoranza, nonché alcune specifiche procedure informative e di controllo – previste dall'articolo 79, commi 5 e 6, del regolamento della Camera – che possono essere azionate dalle minoranze nel corso dell'istruttoria e obbligano il Governo a fornire informazioni e dati, oltre che specifiche relazioni tecniche. Lo scarso utilizzo di tali strumenti, così come il sostanziale fallimento dell'istruttoria legislativa in commissione, evidenziati da N. LUPO, *Il procedimento legislativo*, cit., pp. 37-41 e 45, mostrano come nei fatti questo "scambio" si sia rivelato fortemente asimmetrico.

lazione di maggioranza di formulare le proprie relazioni di minoranza con testo alternativo a quello votato dalla commissione ha invece scoraggiato la stessa presentazione delle relazioni di minoranza. Quella che doveva essere un incentivo alla mediazione e al compromesso politico tra i partiti di opposizione per convergere su una proposta alternativa, contrapposta a quella della maggioranza e significativa di un diverso indirizzo politico da propagandare compattamente nei lavori dell'Assemblea, ha invece stimolato le opposizioni a dividersi su diverse linee emendative tanto in commissione quanto nel successivo esame da parte dell'Aula²⁴.

D'altra parte il generale declino delle relazioni scritte predisposte dalle commissioni, comprese quelle di maggioranza, corrisponde al declino del contesto – quello della discussione generale in Assemblea – nel quale quelle relazioni dovrebbero essere illustrate e discusse. La netta separazione tra la fase della discussione e quella della votazione che caratterizza oggi i lavori d'Aula proprio in seguito alle modifiche regolamentari del secolo scorso e l'assoluta centralità del momento decisionale, con la generalizzazione della possibilità di contingentare i tempi della discussione, hanno fatto perdere importanza politica al momento illustrativo dei lavori svolti in commissione, che dovrebbero essere finalizzati proprio ad una più consapevole discussione del disegno di legge da parte dell'Assemblea. La marginalizzazione della discussione rende quindi inutile una dettagliata illustrazione dell'istruttoria svolta in commissione che, infatti, oggi si svolge nella forma della relazione orale, con tempi ristretti ed in un'aula quasi sempre semivuota. Quel che rileva per l'Assemblea è il testo prodotto dal “passaggio” in commissione – sia stata svolta o meno una vera e propria istruttoria legislativa in quella sede – da sottoporre alla votazione. L'esame dell'Assemblea verterà quindi non tanto sui risultati dell'istruttoria, sulle motivazioni, sugli obiettivi o sul senso più generale dell'intervento legislativo nel testo proposto dalla Commissione, ma sulla votazione degli emendamenti che a quel testo sono stati presentati.

²⁴ Il declino delle relazioni di minoranza ha peraltro vanificato il rilievo conferito dalle modifiche del regolamento della Camera al ruolo del relatore di minoranza. Secondo F. POSTERARO, *La logica complessiva delle riforme*, cit., pp. 70-71, proprio l'uso nel procedimento legislativo dei nuovi poteri e spazi attribuiti a questa figura avrebbero dovuto promuovere e potenziare un ruolo alternativistico delle opposizioni.

Il proliferare nelle ultime legislature di decreti *omnibus* dai titoli vaghi e generici e dai pittoreschi nomi giornalistici – il “salvaitalia”, il “crescitalia” o il “mille proroghe”²⁵, solo per fare qualche esempio – o con l’indicazione di intere materie da riformare evidenzia il fallimento di quella prospettiva di valorizzazione dell’istruttoria in commissione quale strumento essenziale per assicurare chiarezza e omogeneità ai progetti di legge da sottoporre all’esame dell’Assemblea. Su quel modello promosso alla fine degli anni Novanta hanno prevalso i grandi “veicoli legislativi” strutturalmente eterogenei che ingrandiscono nel corso dell’esame parlamentare, caricando al loro interno i più variegati emendamenti parlamentari micro-settoriali, per poi arrivare “blindati” in Aula ed essere approvati rapidamente e in blocco con la questione fiducia posta dal Governo. Una produzione normativa occasionale e frammentaria, priva di un disegno unitario, che lungi dal dare certezza all’ordinamento giuridico ha prodotto una legislazione legata ad esigenze estemporanee e contingenti e fortemente disomogenea. La centralizzazione della programmazione dei lavori, che avrebbe dovuto dare certezza e rapidità ai lavori parlamentari inducendo l’esecutivo a rinunciare all’abuso della decretazione d’urgenza, ha invece assicurato al binomio governo-maggioranza il dominio dei calendari dei lavori dell’Assemblea e delle commissioni, proprio a scapito di quell’istruttoria legislativa che si voleva valorizzare.

I limiti e i fallimenti delle riforme regolamentari della fine del secolo scorso erano già chiari nel 2008, all’inizio della XVI legislatura, quando anche sotto la spinta delle critiche emerse nella dottrina le principali forze politiche sembravano voler mettere mano ad una nuova riforma della disciplina regolamentare²⁶. La principale critica che

²⁵ Questi nomi, invalsi nel linguaggio delle forze politiche, sono usati per definire quei decreti legge dal contenuto normativo fortemente disomogeneo che recano, per questa ragione, un titolo ufficiale vago e generico. Così il decreto 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici» è stato ribattezzato “decreto salvaitalia”; il decreto 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» è meglio conosciuto come “decreto crescitalia”. Infine il cosiddetto “milleproroghe” espressione che, da ormai più di dieci anni, è usata per definire i decreti che ogni anno, prima del 31 dicembre, vengono adottati al fine di prorogare in blocco un numero altissimo di termini in scadenza, riguardanti gli oggetti più disparati, che hanno in comune solo la scadenza di un termine previsto per legge.

²⁶ Per il dibattito di quegli anni sul tema della riforma dei regolamenti parlamentari si veda ad esempio il quaderno di ASTRID *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI, il Mulino, Bologna, 2007.

veniva allora rivolta ai regolamenti vigenti era quella del carattere troppo parziale delle riforme regolamentari della fine degli anni Novanta e l'assenza di una revisione "organica" dei regolamenti, capace di renderli coerenti con la forma di governo allora ritenuta stabilmente a meccanica maggioritaria e bipolare²⁷.

Anche questa prospettiva sembra essere naufragata nel corso dell'ultima legislatura. Da un lato assistiamo all'arrestarsi dell'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo che aveva caratterizzato il ventennio 1993-2013. L'assetto bipolare del sistema politico appare ormai tramontato, sostituito da un sistema multipolare i cui contorni sono ancora tutti da definire. Il modello regolamentare del procedimento legislativo si mostra oggi parzialmente obsoleto e superato dalle prassi gravemente abusive degli ultimi anni. Obsoleto sembra del resto il contesto dentro cui e per il quale i nuovi meccanismi regolamentari erano stati ideati. È oggi quanto mai urgente innovare la riflessione scientifica sul procedimento legislativo ordinario, individuando limiti strutturali al dominio dell'esecutivo sulla produzione legislativa. Inoltre è necessario ripensare la fase dell'istruttoria legislativa, restituendo quella centralità politica al lavoro delle commissioni permanenti che le aveva rese storicamente una sede indispensabile per la mediazione tra i partiti e la costruzione del compromesso parlamentare.

5. La pubblicità come strumento di legittimazione del compromesso parlamentare?

È possibile oggi immaginare un nuovo modello di funzionamento dei lavori parlamentari che operi una rivalutazione dell'attività di mediazione politica nelle commissioni permanenti? È possibile ridare centralità alla discussione in commissione ed in Assemblea quale strumento essenziale per promuovere il compromesso politico tra i partiti e tra gli interessi in conflitto che attraversano la società? Sono

²⁷ Si vedano in questo senso le proposte di riforma del regolamento presentate all'inizio della XVI legislatura dal Popolo della Libertà e dal Partito democratico: il progetto Gasparri-Quagliariello al Senato (A.S., *XVI Legislatura, Doc. II*, n. 6) e Cicchitto-Bocchino per la Camera (A.C., *XVI Legislatura, Doc. II*, n. 3) per quanto riguarda il PDL; le proposte Zanda-Finocchiaro al Senato (A.S., *XVI Legislatura, Doc. II*, n. 13) e Bressa-Sereni alla Camera (A.C., *XVI Legislatura, Doc. II*, n. 9), per il PD.

temi e domande dai quali la scienza costituzionalistica e gli studiosi di diritto parlamentare devono ripartire. Il declino della mediazione politica nelle commissioni permanenti, come la migrazione del compromesso tra i partiti fuori dalle sedi parlamentari, non solo minano la fase istruttoria alla base del modello di procedimento legislativo accolto nella Costituzione repubblicana, ma mettono in discussione la stessa legittimazione politica dell'istituzione Parlamento, che trae la sua forza dalla capacità di essere assieme luogo della rappresentanza politica nazionale e sede della composizione dei conflitti politici e sociali.

Per abbozzare qualche risposta a queste impegnative domande sembra però opportuno non basare la riflessione giuridica sul contingente assetto del sistema politico italiano, peraltro tuttora in corso di trasformazione. Al contrario di quanto venne fatto con la riforma del regolamento della Camera alla fine degli anni Novanta – che assunse un determinato assetto del sistema politico a fondamento di un nuovo modello di lavori parlamentari, nel contesto di quella che si reputava una transizione ad una nuova organizzazione costituzionale dello Stato e della forma di governo – appare oggi giuridicamente necessario, oltre che più prudente e lungimirante, agganciare il ripensamento del procedimento legislativo ordinario ai principi e alle norme contenute nella Costituzione repubblicana. Una Carta costituzionale che ha, peraltro, recentemente resistito all'ennesimo tentativo di revisione organica della sua seconda Parte, con il quale si proponeva una profonda riscrittura proprio delle norme concernenti il procedimento legislativo²⁸.

Se si vuole rilanciare la fase istruttoria e il ruolo delle commissioni permanenti quali centri di elaborazione legislativa si devono assicurare quegli strumenti idonei a renderle nuovamente sede effettiva della mediazione politica e del compromesso parlamentare tra i partiti. È questa, del resto, la loro ragion d'essere originaria, il loro specifico

²⁸ È oggi giunto il momento di abbandonare quella visione funzionalista del Parlamento e del procedimento legislativo che ha dominato il dibattito politico sui regolamenti delle Camere degli ultimi trent'anni, tutto incentrato sulle tecniche idonee ad assicurare la decisione legislativa. Una visione che, nonostante i risultati ottenuti in termini di "efficienza" nell'attuazione dei calendari o di mera "produttività" legislativa delle Camere, non ha contribuito a risolvere la crisi di legittimazione politica patita in questi anni dalle istituzioni parlamentari. Di fronte al fallimento su questo terreno delle illusioni funzionaliste non resta, come strada per rilegittimare il Parlamento, che tornare ad una visione propriamente costituzionale del ruolo delle Camere incentrata, come indicato da G. AZZARITI, *Diritto e Conflitti*, cit., pp. 184-194, sul valore della rappresentanza politica.

ruolo costituzionale che coincide con le ragioni eminentemente politiche per le quali sono nate²⁹. Appare quindi oggi più che mai necessario ripartire – per le commissioni permanenti come per le Camere più in generale – dal modello costituzionale di organizzazione della funzione legislativa che l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha fortemente riproposto quale punto di partenza per una ridefinizione del modello di organizzazione dei lavori parlamentari accolto nei regolamenti delle Camere³⁰. In questa chiave, sia la riflessione scientifica, sia la ricerca pratica di soluzioni idonee a contrastare le prassi gravemente abusive che hanno caratterizzato nell’ultimo ventennio il procedimento legislativo, devono ricollegarsi ai principi del parlamentarismo accolti nella Costituzione repubblicana, che definiscono un modo di essere e di lavorare dell’istituzione Parlamento idonei a distinguerlo da tutti gli altri organi costituzionali.

Uno di questi principi è sicuramente l’adozione della discussione pubblica come strumento essenziale per conseguire la decisione legislativa. La piena pubblicità della discussione parlamentare e più in generale dei lavori delle assemblee rappresentative e degli organi come le commissioni permanenti, oggi essenziali per lo svolgimento del procedimento legislativo, risulta indispensabile per il buon funzionamento dei due rapporti di responsabilità politica che caratterizzano la forma di governo parlamentare: quello tra il corpo elettorale e le assemblee rappresentative e quello che intercorre tra queste ultime e il Governo³¹.

²⁹ Come scrive G. AZZARITI, *ivi*, p.191, in una visione propriamente costituzionale «prima del prodotto parlamentare rileva garantire la ragione per la quale l’organo è stato creato: il suo specifico ruolo costituzionale, rappresentando questo la sua stessa ragione d’essere».

³⁰ Un modello di procedimento legislativo, quello delineato dall’articolo 72 della Costituzione, alla cui base vi è – come evidenziato da A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., pp. 123 – una ben precisa concezione del Parlamento, che esclude l’idea delle Camere quali organi di registrazione di decisioni prese altrove e prescrive, al fine di renderle sedi di effettiva elaborazione dei testi legislativi, un procedimento articolato in fasi e momenti non eliminabili.

³¹ La pubblicità del dibattito parlamentare e, più in generale, dei lavori delle Camere sono fondamentali per la responsabilizzazione politica dei parlamentari e dei partiti di cui sono espressione nei confronti del corpo elettorale. Come scriveva J. BENTHAM, *La tattica parlamentare: note di G. Bentham e S. Dumont*, in *Biblioteca di scienze politiche – Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di scienze politiche*, diretta da A. BRUNIALTI, Unione Tipografico-Editrice Torino, 1888, Vol. 4, Parte 2, p. 734, la pubblicità dei lavori delle Camere permette al popolo di avere fiducia nell’organo parlamentare perché spinge i suoi membri ad esercitare correttamente la propria funzione, che è poi

In secondo luogo, la pubblicità della discussione e della deliberazione costituisce la modalità specifica, del tutto peculiare, di svolgimento e funzionamento dell'*iter* legislativo e per questo idonea a distinguere la legge da ogni altra fonte normativa³², rendendo possibile, assieme alla rappresentatività dei membri delle Camere, la piena legittimazione politica della legislazione. Questa non solo è *approvata* da un organo direttamente rappresentativo di tutti i cittadini che a quelle leggi dovranno poi conformare i loro comportamenti, ma è *formata* pubblicamente quale frutto di un dibattito nel quale gli interessi di parte coinvolti nella decisione avranno voce e la possibilità di essere rap-

quella rappresentativa del corpo elettorale. Analoghe considerazioni sono svolte da A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, vol. II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, p. 3, con riferimento al principio di pubblicità delle sedute delle Camere introdotto nell'art. 64, secondo comma – l'unica norma della Costituzione che stabilisca un obbligo di pubblicità per un'attività statale – che, secondo Manzella, garantisce la non separatezza tra assemblee elettive e popolo e rende possibile lo svolgersi del rapporto di controllo tra rappresentato e rappresentante. Per altro verso la pubblicità dei lavori parlamentari è essenziale per una piena responsabilizzazione politica del Governo nei confronti del Parlamento. È proprio nel pubblico dibattito parlamentare che i due organi interloquiscono permanentemente grazie a quella norma contenuta nello stesso articolo 64 della Costituzione – non a caso lo stesso articolo che prescrive la pubblicità delle sedute delle Assemblee – secondo la quale «i membri del Governo, hanno diritto, e se richiesti obbligo di assistere alle sedute» e «devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». La disposizione costituzionale mette in luce quanto la pubblicità delle sedute parlamentari sia importante per la piena responsabilizzazione politica dell'esecutivo, tanto che da una parte incombe sui membri del Governo l'obbligo di assistere alle sedute appunto per essere tenuti ad ascoltare dai parlamentari, le critiche, le richieste, gli indirizzi idonei ad orientarne l'operato e dall'altra essi hanno sempre il diritto di intervenire nelle sedute per rispondere alle critiche, per spiegare la loro condotta, per promuovere i loro disegni di legge e i loro programmi e per presentare e illustrare le proprie proposte emendative ai provvedimenti in discussione. È in tale quadro di piena pubblicità delle discussioni e delle deliberazioni parlamentari che deve essere intesa quella funzionalità del procedimento legislativo – che caratterizza la forma di governo parlamentare – quale strumento volto alla realizzazione dell'indirizzo politico della maggioranza parlamentare e dell'esecutivo che ne è espressione.

³² Cfr. G. U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in L. CARLASSARRE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli e Paladin*, Cedam, Padova, 2004, pp. 153-154. Si veda inoltre L. GIANNITI, *Motivazione delle leggi e pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Osservatorio legislativo interregionale del Consiglio regionale della regione Toscana*, Torino, 12 aprile 2002, par. 3, consultabile all'indirizzo www.consiglio.regione.toscana.it secondo il quale la stessa supremazia della legge nel sistema delle fonti nasce e si realizza storicamente nelle istituzioni parlamentari dell'Europa continentale grazie e parallelamente al principio di pubblicità.

presentati e, sebbene indirettamente, la possibilità di influire o comunque di partecipare alla decisione³³. È proprio quest'ultimo aspetto della legittimazione politica del procedimento legislativo alla quale il principio della pubblicità innegabilmente contribuisce che è alla base delle questioni che intendo ora affrontare con riferimento ai lavori delle commissioni in sede referente e della Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Se il carattere pubblico delle sedute ha svolto nella storia del parlamentarismo un potente ruolo di legittimazione politica delle assemblee rappresentative e della legislazione da esse prodotta³⁴, non è forse necessario, per restituire centralità ai lavori delle commissioni permanenti e alla mediazione politica tra i partiti che ne ha costituito per lungo tempo la principale ragion d'essere, assicurare alle sedute delle commissioni in sede referente la massima pubblicità possibile, in forme anche maggiori e penetranti di quella garantita per le sedute delle Assemblee³⁵? In secondo luogo, se il principio della pubblicità dei la-

³³ In questo modo la pubblicità e la natura dialettica del procedimento è funzionale a costruire un consenso attorno alla misura legislativa anche da parte del corpo elettorale che dovrà poi conformare ad essa i propri comportamenti. Si vedano a questo proposito le affermazioni di J. BENTHAM, *La tattica parlamentare* cit., p. 736, sul ruolo della pubblicità parlamentare per la costruzione del consenso popolare nei confronti della legislazione: «considerate particolarmente quanto non debba favorire la causa del Governo presso la nazione la pubblicità delle deliberazioni sulle leggi, sulle misure, sulle imposte, sulla condotta degli uomini di Stato. Le obiezioni furono confutate, smentiti i falsi rumori, la necessità dei sacrifici che si impongono al popolo evidentemente dimostrata. L'opposizione, con tutti gli sforzi suoi, lungi dal nuocere all'autorità la serve essenzialmente: ed è in questo senso che si può ben dire *ciò che resiste, sostiene*: imperocché l'amministrazione è molto più sicura della generale riuscita e dell'approvazione pubblica di una misura, dopo che i due partiti si sono misurati in una lotta che ebbe a testimonia l'intera nazione».

³⁴ P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, estratto da *Rassegna parlamentare*, La Piramide, Roma, 1981, p. 51.

³⁵ È interessante notare come si ripropongano oggi, in altri termini ed in un contesto radicalmente diverso, gli stessi temi ed interrogativi che furono al centro del dibattito sulle trasformazioni del parlamentarismo negli anni Venti del secolo scorso. Si ricordi in particolare le tesi espresse C. SCHMITT, in *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, (1926) *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, trad. it. di G. STELLA, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 6-11, che collegava la crisi del parlamentarismo al declino del principio della pubblicità nel contesto di una democrazia di massa basata sul ruolo centrale dei partiti politici. La discussione pubblica nelle Assemblee parlamentari veniva ridotta secondo Schmitt ad «una vuota formalità» proprio dall'emergere di sedi ristrette come le commissioni dove i partiti svolgevano trattative segrete e decidevano accordi sulla base delle loro reciproche convenienze. Alle tesi schmittiane si contrappongono come è noto H. KELSEN, *Il problema del Parlamentarismo*, (1925) ora in H. KELSEN, *Il primato del parlamento*, a cura di C. GERACI, Giuffrè, Milano, 1982, p. 195, che individua proprio

vori parlamentari si è sempre espresso con maggiore estensione nell'*iter* legislativo, tanto da spingere la dottrina prevalente ad escludere che il procedimento di formazione delle leggi possa essere oggetto di sedute segrete³⁶, è ancora oggi sostenibile che i lavori di organi essenziali per il funzionamento dei lavori delle Camere ed in particolare per lo svolgimento dei dibattiti parlamentari come le Conferenze dei Presidenti di Gruppo si svolgano ancora oggi – alla Camera come al Senato – senza alcuna forma di pubblicità e circondate da una rigida riservatezza?

Entrambe le questioni rimandano, del resto, ad un medesimo interrogativo di fondo che non può essere più eluso in una realtà storica come quella attuale di generalizzata mediatizzazione del confronto politico istituzionale tra i partiti e tra i diversi organi costituzionali: la pubblicità non è forse una condizione necessaria per la legittimazione politica del confronto e del compromesso parlamentare?

6. Mediazione e compromesso parlamentare tra pubblicità, opacità e riservatezza dei lavori delle commissioni e degli altri organi essenziali per lo svolgimento del procedimento legislativo

Le due questioni, peraltro molto diverse per la natura degli organi e per il diverso regime di pubblicità dei lavori che le contraddistinguono, sono connesse dal fatto che tanto le commissioni permanenti quanto la Conferenza dei Presidenti di Gruppo esercitano poteri e funzioni es-

nel compromesso lo scopo di tutto il procedimento parlamentare, poiché quest'ultimo «offre le garanzie necessarie affinché i vari interessi dei gruppi rappresentati in parlamento possano esprimersi, manifestarsi come tali in un pubblico dibattito». Per un confronto tra le tesi dei due giuristi sul problema del ruolo dei Parlamenti nelle democrazie pluraliste si veda G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 67-117. Per una ricostruzione del dibattito di quegli anni, con riguardo al problema della legittimazione delle norme che disciplinano le attività delle Camere, cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 29-44.

³⁶ Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari* cit., pp. 76-79; L. GIANNITI, *Motivazione delle leggi e pubblicità* cit., par. 4. Sull'importanza delle garanzie di pubblicità che caratterizzano il procedimento legislativo si veda anche A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto (artt. 1-9 disp. Prel.)*, in *Commentario del codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, p. 181. Considera, invece, ammissibili le sedute segrete per l'approvazione delle leggi C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 274.

senziali nel funzionamento di un procedimento quale è quello legislativo, che fonda la sua peculiarità e la sua legittimazione politica anche sulla pubblicità del suo *iter* di svolgimento.

La prima questione riguarda essenzialmente la pubblicità dei lavori delle commissioni in sede referente. Attualmente, infatti, la pubblicità dei lavori delle commissioni è molto minore di quella assicurata nelle sedute dell'Assemblea e avviene ordinariamente nelle forme indirette e differite nel tempo dei resoconti³⁷. Solo per le commissioni in sede deliberante e redigente è previsto ordinariamente il resoconto stenografico, con la possibilità per la stampa e il pubblico di seguire in diretta lo svolgimento delle sedute attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso collocati in separati locali³⁸.

La pubblicità dei lavori in sede referente è, invece, assolutamente parziale. Alla Camera la ripresa televisiva a circuito chiuso effettuata a beneficio della stampa e del pubblico, che può assistervi in appositi locali, è oggi disposta solo in casi particolari a discrezione del Presidente della commissione. Inoltre, se alla Camera vi è in via ordinaria, oltre il resoconto sommario, anche quello stenografico, al Senato è redatto solo il resoconto sommario che dà conto solo riassuntivamente dello svolgimento dei lavori. Solo in casi eccezionali il Presidente del Senato, su domanda della commissione, da avanzarsi almeno ventiquattro ore prima, può disporre che la stampa o anche il pubblico sia-

³⁷ Non sono mancati nella legislatura ancora in corso progetti di riforma dei regolamenti parlamentari che propongono di ampliare significativamente le forme di pubblicità dei lavori dell'Assemblea e delle commissioni specie in sede referente. Si vedano, ad esempio, le proposte di modificazione del regolamento: A.S., *XVII Legislatura, Doc. 2*, n. 3, d'iniziativa dei senatori Zanda, Finocchiaro e Minniti, del 10 aprile 2013, che prevede che la pubblicità delle sedute dell'Assemblea sia assicurata anche mediante la diretta audiovisiva *streaming* sul sito internet istituzionale del Senato. Con riferimento alle commissioni, la proposta dei senatori del Partito democratico prevede il superamento del carattere tradizionalmente informale delle sedute, prevedendo che venga assicurata una pubblicità diretta attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa. Di tale forma di pubblicità deve essere conservata traccia. Sul tema della pubblicità dei lavori in commissione si veda, sempre al Senato, la proposta del gruppo del Movimento 5 Stelle: A.S., *XVII Legislatura, Doc. 2*, n. 23, d'iniziativa dei senatori Bertorotta, Santangelo, Buccarella e altri, del 22 gennaio 2014, che propone di assicurare la pubblicità di tutte le sedute delle commissioni attraverso la loro trasmissione sui canali digitali, sul sito internet del Senato e attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa.

³⁸ Così l'articolo 65, comma 2, del regolamento della Camera e l'articolo 33, comma 5, del regolamento del Senato.

no ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi.

In entrambe le Camere per le sedute delle commissioni permanenti non viene assicurata né la pubblicità delle presenze dei loro membri, né la pubblicità delle votazioni. Circostanze che si possono evincere in modo soltanto parziale dagli interventi e dalle dichiarazioni di voto citate nei resoconti, ma che non sono sottoposte ad alcuna registrazione a beneficio del pubblico o degli altri parlamentari non appartenenti alla commissione. Infine, risultano totalmente prive di pubblicità alcune attività interne alle commissioni delle quali si dà nei resoconti solo la notizia del loro svolgimento, senza alcuna indicazione del loro contenuto. Si tratta, in particolare, delle riunioni dei comitati ristretti, degli uffici di presidenza delle commissioni e, alla Camera dei deputati, delle riunioni del Comitato dei nove. Tutti organi che – con le loro deliberazioni – svolgono un ruolo molto rilevante nel corso dell'attività istruttoria e in alcuni casi decisivo per gli esiti finali del procedimento legislativo³⁹.

Questa sostanziale opacità dei lavori in commissione è ancora oggi ritenuta un vantaggio per la funzionalità dei lavori in sede referente, proprio in funzione del possibile raggiungimento di accordi e compromessi politici tra i diversi rappresentanti dei partiti⁴⁰. Secondo tale impostazione la sommarietà della pubblicità nella fase dell'istruttoria in commissione consentirebbe alle diverse forze di confrontarsi in maniera più franca lontano dai riflettori dell'Aula e dal controllo da parte dell'opinione pubblica, di fare più agevolmente concessioni reciproche e di trovare utili compromessi ed accordi da presentare poi già preconfezionati all'esame dell'Assemblea.

Questa impostazione è stata spesso criticata dalla dottrina, che ha sottolineato come in tal modo vengano occultati al controllo dell'opinione pubblica discussioni e votazioni determinanti per

³⁹ Si veda, sull'assenza di pubblicità dei lavori di questi organi, R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in commissione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2008, pp. 608-610, che critica il ricorso al Comitato ristretto nell'ambito dell'esame in sede deliberante perché pregiudica le particolari esigenze di pubblicità che dovrebbero caratterizzare la legislazione decentrata. Analoghe critiche sono rivolte all'assenza di pubblicità nelle riunioni del Comitato dei nove alla Camera dei deputati che, sostituendosi alla commissione, esamina emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti presentati in Assemblea.

⁴⁰ Ivi, p. 609.

l'elaborazione dei testi normativi⁴¹. D'altra parte l'esperienza degli ultimi anni ci mostra un complessivo declino non solo del compromesso parlamentare all'interno delle commissioni, ma una compressione ed un impoverimento dell'intera fase istruttoria. La rigida compartimentazione dei ruoli tra maggioranza e opposizione, impostasi con le riforme regolamentari della fine del secolo scorso, ha contagiato anche l'attività in commissione⁴². L'impressione è che proprio il carattere appartato e opaco delle sedute di commissione, a pubblicità ridotta o differita, abbia reso più facilmente comprimibile il lavoro istruttorio, fino ai casi rari ma eclatanti di completa esautorazione della fase in commissione praticati dalla maggioranza parlamentare nelle ultime legislature.

D'altra parte, se è vero che il compromesso parlamentare – apertamente demonizzato nel ventennio maggioritario della contrapposizione bipolare – sembra non godere di un immediato consenso popolare, ciò è dovuto in gran parte alla sua natura non completamente pubblica. Tanto è vero che in caso di accordo parlamentare tra partiti o forze politiche tradizionalmente contrapposte si parla diffusamente non di compromesso, ma di “inciucio”, un'espressione volta a descrivere un accordo innaturale, sottobanco, esito di trattative segrete, finalizzato a reciproche convenienze e comunque stipulato in frode all'interesse generale.

⁴¹ Cfr. L. GIANNITI e C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario cit.*, vol. III, p. 1236. Secondo P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari cit.*, pp. 115-116, tale impostazione è la conseguenza di una «malintesa concezione del metodo democratico in una società che si vuole pluralista. La democrazia» – scrive Costanzo – «vive della discussione e dello sforzo di ciascuno di prevalere soltanto con la persuasione nonché della ricerca, solo in apparenza contraddittoria, del maggior numero di punti di contatto fra le diverse e anche opposte tendenze presenti nella società. La costituzione incoraggia e segna la strada di questa ricerca, attenuando la portata dello stesso principio maggioritario di fronte alle istanze delle diverse minoranze etniche linguistiche, religiose, e deve plaudersi al fatto che tale ricerca si svolga principalmente in parlamento; ma la transazione politica, strumento di avanzamento di una società libera e democratica, non può costituire l'oggetto di malintesi pudori. L'omogeneità di una società non è data dal conformismo a valori prefissati per sempre, ma è il prodotto del generale consenso al metodo del processo decisionale politico, il quale deve essere quello della democrazia. E qui l'accordo ed il compromesso interpretano una parte essenziale. È allora con grave contraddizione che coloro che vengono eletti in parlamento con il preciso compito e potere di transigere sugli interessi dei rappresentati, pensano di farlo in segreto».

⁴² Cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo, cit.*, p. 41.

L'ipotesi che si vuole qui avanzare è che per essere rivalutato e legittimato politicamente il compromesso – e il dibattito attraverso cui è stato raggiunto – deve essere pubblico, in modo da risultare come una soluzione di mediazione tesa all'interesse generale⁴³. In questa chiave la massima pubblicità del dibattito nel luogo dove avviene la mediazione politica – nel caso le commissioni in sede referente – può contribuire a legittimare la necessità di un compromesso parlamentare responsabilizzando le forze politiche al perseguimento dell'interesse generale. La rivalutazione del compromesso in commissione conferirebbe nuova centralità alla fase istruttoria, la cui pubblicità potrebbe restituire rilievo politico al ruolo delle commissioni, riaccreditando il Parlamento come luogo della soluzione politica dei conflitti e di composizione tra interessi contrapposti.

D'altra parte l'esame parlamentare pubblico costringe il contrasto tra interessi, come del resto i contrasti tra i partiti e tra le diverse personalità, a farsi "politico", a prendere cioè una forma intellegibile ai cittadini e a tutti gli altri attori economici e sociali, consentendo, di

⁴³ Mi riferisco qui alla mediazione e al compromesso politico in generale senza che ne siano rigidamente prestabilite le parti, né l'ampiezza del risultato compromissorio. È infatti la stessa struttura del procedimento legislativo come delineato dalla Costituzione repubblicana che da un lato incoraggia il compromesso parlamentare nelle sue numerose declinazioni e dall'altra promuove – grazie al principio della pari efficacia formale dell'iniziativa delle leggi – il ruolo delle commissioni al fine assicurare che siano le Camere la sede effettiva della decisione legislativa. Si vedano – su questi due aspetti le considerazioni di A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., pp. 119-124 e 185. Innanzitutto, quindi, mi riferisco ai compromessi tra le forze di maggioranza e tra queste e il Governo, essenziali – specie nelle forme di governo parlamentari come quella italiana che esprimono esecutivi di coalizione – per arrivare ad un testo legislativo condiviso e coerente con l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia. Tali accordi sono quelli di cui oggi dobbiamo lamentare la migrazione nelle riunioni riservate che si svolgono negli uffici ministeriali al fine di preconfezionare i risultati dell'esame parlamentare. Se si vuole restituire un ruolo alle commissioni permanenti è necessario che le sedute in commissione tornino ad essere essenziali per il conseguimento di tali accordi. A questi stessi fini risulta necessario rivitalizzare il compromesso parlamentare tra maggioranza e opposizioni – costantemente demonizzato e scoraggiato nel ventennio maggioritario – sia quando ha un carattere parziale e contribuisce a migliorare il testo legislativo in singole parti o su specifici argomenti, sia quando porta ad un'ampia condivisione del testo finale. In questo modo si potrebbe sia scoraggiare quelle forme estreme di ostruzionismo – che consistono nella presentazione di migliaia di emendamenti volti a bloccare il lavoro istruttorio – ancor oggi praticate nelle commissioni del Senato, sia delegittimare la compressione dell'esame istruttorio da parte della maggioranza, sia stimolare i partiti di opposizione ad avere un atteggiamento costruttivo nel corso dell'esame in commissione, contribuendo con le loro richieste e le loro proposte alla serietà e alla completezza dell'istruttoria legislativa.

conseguenza, un giudizio di responsabilità politica sulle scelte che si vogliono compiere o che sono già state compiute. L'evoluzione del procedimento legislativo nel ventennio maggioritario ha mostrato come affidare il ruolo guida della legislazione all'esecutivo non abbia assicurato quell'omogeneità dei testi e insieme quella trasversalità delle politiche legislative auspicata dalle riforme dei regolamenti della fine del secolo scorso. L'esecutivo è preda della stessa molteplicità e settorialità di interessi che caratterizzano il Parlamento, e usa sovente il procedimento legislativo come terminale nel quale si scontrano e si ricompongono i conflitti tra i diversi interessi di volta in volta rappresentati dai singoli ministri, dai sottosegretari e dai diversi partiti della coalizione di governo.

Caduto il mito, che ha caratterizzato il ventennio maggioritario, della intrinseca unitarietà e razionalità interna delle proposte legislative del Governo quali espressioni coerenti e specifiche di un programma e di una maggioranza uscita vittoriosa dalle elezioni, è necessario dare pubblicità a quelle mediazioni politiche e a quei compromessi legislativi che oggi avvengono nella segretezza degli incontri ministeriali. Se il Parlamento vuole riconquistare un ruolo nella mediazione politica tra i diversi interessi sociali in conflitto deve offrire ad essi sedi rappresentative e specializzate, nelle quali si possa attraverso la discussione pubblica giungere ad un compromesso. La piena pubblicità delle sedute in commissione – specie in sede referente – costituisce perciò un presupposto essenziale per una piena legittimazione politica della sede parlamentare dove si svolge la mediazione e contribuirebbe a legittimare le scelte di compromesso che possono essere conseguite in tale sede.

Quanto al secondo interrogativo, relativo all'accentuata riservatezza dei lavori della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, le motivazioni a sostegno della totale assenza di pubblicità sembrano potersi ricondurre a quella stessa concezione che vede nell'opacità dei lavori in commissione la condizione idonea a favorire il compromesso tra i partiti⁴⁴. In questo caso, infatti, l'assoluta riservatezza delle discussioni consentirebbe di conseguire un accordo largo sulla pro-

⁴⁴ Delle sedute della Conferenza dei Presidenti di Gruppo viene redatto alla Camera un resoconto che non viene però divulgato e rimane strettamente riservato. Al Senato, invece, non risulta esserci neppure questa forma riservata di rendicontazione dei lavori.

grammazione, che sarebbe invece precluso dalla pubblicità dei suoi lavori.

L'argomento sembra qui ancor più facilmente confutabile, visto che le maggioranze larghe previste dal regolamento della Camera per le decisioni sul programma dei lavori non sono quasi mai raggiunte e i calendari sono il più delle volte predisposti dal Presidente di Assemblea sulla base delle indicazioni dei gruppi. D'altra parte la Conferenza e il Presidente d'Assemblea hanno visto nell'ultimo ventennio accrescere di molto i propri poteri, anche in considerazione dell'impatto che la programmazione e il contingentamento dei tempi possono avere non solo sulle discussioni e sulle decisioni dell'Aula ma – come abbiamo visto – sul lavoro legislativo di tutte le commissioni permanenti⁴⁵.

Inoltre, la quasi totale assenza di pubblicità dei lavori e delle discussioni che avvengono nella Conferenza dei Presidenti di Gruppo permette ai partiti di gestire i dibattiti parlamentari sulla base degli accordi reciproci che possono prevedere scambi ed esclusioni che sia i partiti di maggioranza sia il Governo – ma in alcuni casi anche le forze di opposizione – preferiscono tenere segrete all'opinione pubblica come agli altri parlamentari. La responsabilità politica dei partiti nei confronti degli elettori sulla programmazione dei lavori delle Camere e quindi sulla scelta degli argomenti e dei provvedimenti che esse dovranno discutere e votare, esce del tutto appannata ed incerta dai lavori del tutto privi di pubblicità della Conferenza dei Presidenti di gruppo. Molto efficace appare, invece, il potere detenuto dalla Conferenza di disciplinamento dei parlamentari che, oltre a trovarsi preconfzionati l'argomento, i tempi della discussione ed i minuti dei loro interventi, non avranno alcuna contezza – e con loro rimarrà all'oscuro tutto il corpo elettorale – della discussione avvenuta in Conferenza sulla scelta politica fondamentale di quali progetti di legge e di quali argomenti mettere in discussione ed in votazione in Assemblea.

In conclusione, gli argomenti che si possono spendere a favore della pubblicità e della trasparenza dei lavori nelle commissioni in sede referente e nella Conferenza dei Presidenti di Gruppo sono diversi.

⁴⁵ La riservatezza delle sedute della Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha contribuito negli ultimi anni al progressivo allargamento dei poteri di questo organo, ben oltre le prerogative che le sono attribuite dai regolamenti in materia di programmazione dei lavori. Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso cit.*, p. 138 e V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 316.

Per le commissioni permanenti la piena pubblicità della fase istruttoria servirebbe a far recuperare centralità alle discussioni e alle mediazioni politiche finalizzate alla redazione di un testo normativo da sottoporre all'esame dell'Assemblea. Per la Conferenza, una qualche forma di pubblicità delle sedute o quantomeno una maggiore trasparenza sugli argomenti trattati, sulle posizioni espresse dai partecipanti e sulle motivazioni delle decisioni che vi vengono prese, servirebbero a far emergere la responsabilità politica di tutti i soggetti coinvolti – Presidente d'Assemblea, Presidenti dei gruppi di maggioranza, Governo e Presidenti dei gruppi di opposizione – nella programmazione e nell'organizzazione dei lavori parlamentari che, come abbiamo visto, risultano fondamentali per il concreto esercizio della funzione legislativa⁴⁶. In entrambi i casi si potrebbe conseguire con la pubblicità una maggiore legittimazione politica di quelle mediazioni e di quei compromessi parlamentari essenziali per il funzionamento della nostra forma di governo.

⁴⁶ P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari* cit., p. 112.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)