



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2019

SOVRANISMO O COSMOPOLITISMO: UNA CATTIVA OPPOSIZIONE

# Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura

di CARLO FERRUCCIO FERRAJOLI

**UN DECLINO SENZA CAMBIAMENTO  
IL PARLAMENTO ITALIANO  
TRA LA XVII E LA XVIII LEGISLATURA**

di *Carlo Ferruccio Ferrajoli*

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

**ABSTRACT**

**ITA**

Il saggio si interroga sugli effetti prodotti dalla profonda trasformazione del sistema politico, nel passaggio tra la XVII e la XVIII legislatura, sulla forma di governo italiana. In particolare vengono analizzate le conseguenze sul funzionamento delle istituzioni repubblicane della formula del “governo del cambiamento” che, nelle intenzioni delle forze politiche che l’hanno sostenuta, esprimerebbe una precisa volontà di modificare il funzionamento della forma di governo parlamentare, anche a costo di rompere con consolidate prassi e consuetudini costituzionali. Il saggio si sofferma sulle prassi parlamentari e governative del primo anno della XVIII legislatura e ne valuta l’impatto sui fondamenti giustificativi del parlamentarismo quali: la centralità del rapporto di fiducia; la rappresentatività delle Camere e dei parlamentari; l’importanza della discussione pubblica parlamentare; l’esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere. Sulla base di queste riflessioni l’autore affronta il problema declino del Parlamento italiano e del senso delle innovazioni praticate o proposte nella XVIII legislatura: se esse stiano determinando una rivalutazione del parlamentarismo o al contrario esse siano in continuità con la lunga crisi involutiva che caratterizza la forma di governo parlamentare in Italia da almeno un quarto di secolo.

EN

The essay analyses the effects produced by the transformation of the Italian political system, during the transition triggered by the so-called “government of change” between the XVII and the XVIII legislatures. In their intentions, the political forces supporting the government want to radically modify the functioning of the parliamentary system, even breaking with established constitutional conventions. The text focuses on the first year of the XVIII legislature, analyzing the parliamentary and governmental practices and their impact on the pillars of modern Parliamentarism, such as the centrality of the confidence vote; the representativeness of the Chambers and parliamentarians; the parliamentary public debate; the exercise of legislative function by the Chambers. From this perspective, the author explores the decline of the Italian Parliament and the long-term effects of the innovations proposed or implemented during the XVIII legislature, trying to understand whether they are determining a re-evaluation of Parliamentarism or in reverse they are in continuity with the long crisis that has characterized the Italian parliamentary system during the last quarter of a century.

UN DECLINO SENZA CAMBIAMENTO  
IL PARLAMENTO ITALIANO  
TRA LA XVII E LA XVIII LEGISLATURA

di Carlo Ferruccio Ferrajoli

SOMMARIO: 1. La formazione di un governo di coalizione post-elettorale e il cambiamento del sistema politico; 2. Il declino del rapporto di fiducia tra la fine del bipolarismo coatto e il “contratto per il governo del cambiamento”; 2.1 Sistema politico multipolare, nuovo sistema elettorale e tramonto della diretta legittimazione elettorale del Presidente del Consiglio; 2.2 Il tentativo di predefinizione contrattuale del governo tra anomalie nel procedimento di nomina e il declino del ruolo del Presidente del Consiglio; 2.3 Le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio come meramente riassuntive dell’accordo di coalizione. Una mozione di fiducia motivata per relationem ad un “contratto” tra i due partiti della maggioranza; 2.4 Il tentativo di svuotamento del procedimento di formazione del programma di governo e di instaurazione della fiducia. La concezione ratificante della democrazia parlamentare; 2.5 L’abuso della questione di fiducia e l’estremizzazione della prassi dei maxiemendamenti; 3. La rappresentatività delle Camere e dei parlamentari nei confronti del corpo elettorale; 3.1 La proposta di drastica riduzione del numero dei deputati e dei senatori e le modifiche alla legge elettorale per garantirne l’applicabilità; 3.2 L’attacco al libero mandato e i vincoli ai parlamentari nel “contratto per il governo del cambiamento”; 3.3 La limitazione delle prerogative dei singoli parlamentari nella recente riforma del regolamento del Senato; 4. Il declino del pubblico dibattito parlamentare. Il nuovo regolamento del Senato e la drastica limitazione della discussione in Assemblea; 5. Il declino della funzione legislativa delle Camere; 5.1 L’ordinaria prevalenza della decretazione d’urgenza nei lavori delle Camere e le promesse mancate di valorizzazione dell’attività legislativa nelle commissioni permanenti; 5.2 Il procedimento legislativo nelle prassi parlamentari e governative della XVIII legislatura. L’importanza dell’Ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale; 6. Il perdurante declino del Parlamento: l’inasprimento della crisi della forma di governo parlamentare in Italia e i rischi per la tenuta della democrazia rappresentativa.

## 1. La formazione di un governo di coalizione post-elettorale e il cambiamento del sistema politico

Nel passaggio dalla XVII alla XVIII legislatura si è prodotta una profonda trasformazione del sistema politico italiano. Le due tradizionali coalizioni di centrodestra e centrosinistra, che nel ventennio tra il 1994 e il 2013 hanno stabilmente egemonizzato il sistema dei partiti, sono uscite fortemente ridimensionate dalle elezioni politiche del marzo 2018, sia sotto il profilo della loro rappresentanza parlamentare, sia sotto il profilo della loro coesione politica interna. Non solo si è assistito al definitivo tramonto dell'incerto bipolarismo italiano, che già nella XVII legislatura aveva manifestato chiari segni di crisi, ma la netta affermazione come partito di maggioranza relativa di una forza come il Movimento 5 Stelle, esterna ai due tradizionali poli di centrodestra e centrosinistra, ha scardinato la coesione politica di una delle due coalizioni. La Lega ha infatti rotto il patto elettorale con le altre forze del centrodestra, con le quali si era presentata coalizzata alle elezioni, per stringere con il Movimento 5 Stelle un accordo di coalizione postelettorale che i due partiti hanno denominato “contratto per il governo del cambiamento”, sulla scorta del quale è nato un esecutivo guidato da Giuseppe Conte<sup>1</sup>.

Le due forze politiche che compongono la nuova maggioranza hanno adottato l'espressione “governo del cambiamento” con un duplice intento. In primo luogo, vi è stata l'intenzione di affermare una forte discontinuità politico-programmatica con i precedenti esecutivi. La nuova e inedita alleanza postelettorale tra il Movimento 5 Stelle e la Lega aveva la necessità di accreditarsi come portatrice di una profonda svolta politica. In secondo luogo – ed è questo l'aspetto che sarà al centro di questo lavoro – tale formula riassume, nelle intenzioni delle forze politiche che l'hanno sostenuta, anche una precisa volontà di modificare il funzionamento della forma di governo parlamentare, an-

---

<sup>1</sup> Un fenomeno analogo si era verificato all'indomani delle elezioni politiche del 2013, quando per formare l'esecutivo guidato da Enrico Letta era stata necessaria l'esplicita rottura degli accordi preelettorali sui quali si erano costituite le due coalizioni elettorali di centro-destra e di centro-sinistra. Anche in quel caso, il Partito democratico e il Popolo della Libertà, i due partiti maggiormente consistenti nelle due coalizioni tradizionalmente contrapposte, hanno potuto stipulare un accordo di Governo, con la partecipazione anche di Scelta civica, solo dopo aver sciolto le loro precedenti alleanze elettorali con Sinistra ecologia e libertà da un lato, e con la Lega Nord e Fratelli d'Italia dall'altro.

che a costo di rompere con consolidate prassi e consuetudini costituzionali<sup>2</sup>.

Il complesso procedimento di formazione dell'esecutivo Conte, con le forme inedite che lo hanno contraddistinto, ci induce a prendere sul serio tali proponimenti e ad analizzare il contenuto e il senso del "cambiamento" oggi auspicato e propagandato dalle forze di maggioranza, nel quadro delle trasformazioni che hanno caratterizzato il parlamentarismo italiano negli ultimi decenni. Questa volontà politica di cambiamento si manifesta, infatti, nel contesto della lunga e profonda crisi che, da almeno un quarto di secolo, caratterizza la forma di governo parlamentare in Italia. Una crisi che, tra la XII e la XVII legislatura, ha avuto la sua più evidente manifestazione nei numerosi e ripetuti tentativi di revisione della seconda parte della Costituzione repubblicana. È quindi necessario accertare il senso del cambiamento auspicato che, a differenza delle legislature precedenti, non ha almeno per ora preso le forme di un progetto organico di riforma delle norme costituzionali sulla forma di governo.

A questo scopo esaminerò le prassi parlamentari e governative che hanno caratterizzato il primo anno della XVIII legislatura, con riferimento a quelli che considero i fondamenti giustificativi della forma di governo parlamentare: a) la centralità del rapporto di fiducia e la conseguente capacità del Parlamento di controllare, indirizzare e responsabilizzare politicamente l'esecutivo; b) la rappresentatività delle Ca-

---

<sup>2</sup> Una volontà che è stata apertamente rivendicata dal Presidente del Consiglio Conte, commentando le anomalie del procedimento di formazione del nuovo governo, nelle dichiarazioni programmatiche da lui rese in Parlamento in apertura del dibattito sulla fiducia, in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico*, 5 giugno 2018, 9ª Seduta, p. 9: «qualcuno ha considerato queste novità in termini di netta cesura con le prassi istituzionali che sin qui hanno accompagnato la storia repubblicana: quasi un attentato alle convenzioni non scritte che hanno caratterizzato l'ordinario percorso istituzionale del nostro Paese. Tutto vero. Dirò di più: non credo si tratti di una semplice novità. La verità è che abbiamo apportato un cambiamento radicale del quale siamo orgogliosi. Rispetto a prassi che prevedevano valutazioni scambiate nel chiuso di conciliaboli tra *leader* politici per lo più incentrate sulle ripartizioni di ruoli personali e ben poco sui contenuti del programma, noi inauguriamo una stagione nuova, non nascondendo le difficoltà e le rinunce reciproche nel segno della trasparenza e della chiarezza nei confronti degli elettori». Questa esplicita volontà di rottura con le prassi e le consuetudini seguite nelle precedenti legislature è stata particolarmente evidente in tutto il procedimento di formazione del Governo Conte e ha caratterizzato, come si evince dalle stesse dichiarazioni programmatiche, anche la successiva fase di instaurazione del rapporto di fiducia. Su questa linea assunta dalle forze della nuova maggioranza si vedano le considerazioni di G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

mere e dei parlamentari che le compongono nei confronti del corpo elettorale; c) l'importanza della discussione pubblica parlamentare come strumento per conseguire la decisione politica; d) l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere<sup>3</sup>. È con riferimento a questi fondamenti del parlamentarismo che verrà indagato il senso del “cambiamento” proposto dalle forze della nuova maggioranza, al fine di distinguere laddove – depurate dalle novità più propriamente di indirizzo politico che caratterizzano l'inedita coalizione di governo – le innovazioni segnano un'obiettiva discontinuità nel funzionamento di istituti chiave del nostro ordinamento costituzionale e laddove, invece, i “cambiamenti” propagandati sul piano politico-istituzionale celano al contrario elementi di forte continuità con l'esperienza recente delle passate legislature.

Se infatti il “cambiamento” evocato si sostanzia in un diverso funzionamento della forma di governo, diventa essenziale capire se le innovazioni già intraprese e praticate, come quelle programmate e auspicate, prefigurino una rivalutazione del parlamentarismo italiano come delineato dalla Costituzione repubblicana oppure, al contrario, siano il frutto e preannuncino una nuova e più grave fase della lunga crisi involutiva della nostra forma di governo parlamentare.

## **2. Il declino del rapporto di fiducia tra la fine del bipolarismo coatto e il “contratto per il governo del cambiamento”**

Il principale aspetto del funzionamento della forma di governo sul quale il nuovo assetto del sistema politico ha certamente pesato è stato quello relativo al procedimento di formazione del nuovo esecutivo all'indomani delle elezioni politiche. Un cambiamento che ha riguardato in maniera evidente le prassi e le consuetudini costituzionali che presidiano i momenti informali necessari per il procedimento di nomina del governo, ma che ha inciso profondamente, anche se in modo meno manifesto ed eclatante, sulle modalità e sulle forme del proce-

---

<sup>3</sup> Per un'analisi dei fondamenti giustificativi della forma di governo parlamentare e della loro crisi nel nostro attuale ordinamento costituzionale sia consentito rinviare a C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

dimento di instaurazione del rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere<sup>4</sup>.

A partire dall'introduzione nel 1994 di una nuova legge elettorale per l'elezione del Parlamento prevalentemente maggioritaria e fino alle elezioni del 2013, il sistema politico italiano si era progressivamente strutturato su un assetto stabilmente bipolare. La maggior parte dei numerosi partiti che sono nati e che si sono alternati al governo del Paese in questo ventennio di storia repubblicana erano collocati in una delle due grandi coalizioni che si presentavano alle elezioni politiche con un programma comune guidate da un *leader* politico candidato alla carica di Presidente del Consiglio. Il carattere bipolare della competizione elettorale influiva fortemente sui due procedimenti necessari all'instaurazione del rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere dopo il voto per il rinnovo del Parlamento. Ciò avveniva perché l'accordo di coalizione preelettorale delineava già – almeno a grandi linee – gli elementi che sarebbero stati alla base del rapporto di fiducia all'indomani delle elezioni<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sulla ricostruzione della nomina e della fiducia come atti appartenenti a due procedimenti diversi seppur strettamente connessi si vedano M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 6-8; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, 6<sup>a</sup> ed., p. 479; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 66.

<sup>5</sup> Il peso degli accordi preelettorali fu comunque variabile anche nel periodo maggioritario. In particolare sia nel 1994 che nel 1996 nessuna delle contrapposte coalizioni di partiti riuscì ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in entrambi i rami del Parlamento. Le maggioranze di governo formatesi in seguito alle elezioni furono in questi casi il frutto di un accordo di coalizione successivo al voto, tra partiti o coalizioni che avevano condiviso fino ad allora solo un'alleanza elettorale. Nel 1994 la vittoria dei partiti di centrodestra fu ottenuta attraverso due diverse coalizioni elettorali differenziate territorialmente: nelle regioni del nord vi era il Polo della Libertà, una coalizione alla quale non partecipava Alleanza nazionale-Msi; nelle regioni del centro-sud, invece, vi era una diversa coalizione, denominata Polo del buon governo alla quale non partecipava la Lega Nord. Per la formazione del primo Governo Berlusconi fu quindi necessario rinegoziare dopo le elezioni un accordo politico e programmatico che comprendesse sia la Lega Nord che Alleanza nazionale-Msi. Per una ricostruzione della formazione del I Governo Berlusconi si veda M. GORLANI, *La XII legislatura (1994-1996)*, in AA. VV., *Verso un incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, a cura di A. D'Andrea, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 339-340. Nel 1996, per la formazione del primo Governo Prodi, l'Ulivo, la coalizione tra i partiti di centro-sinistra, dovette stipulare un accordo di coalizione postelettorale con Rifondazione comunista, con cui aveva stipulato prima delle elezioni solo un accordo di "desistenza", con una valenza esclusivamente elettorale e che non prevedeva un comune programma di governo. In entrambi i casi gli accordi preelettorali di coalizione hanno costituito un punto di riferimento importante per la formazione del futuro esecuti-

La predefinitiva elettorale della formula politica, del programma e del candidato alla guida dell'esecutivo influivano tanto sul procedimento di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, quanto sull'instaurazione del rapporto di fiducia tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare che, all'inizio della legislatura, si identificava quasi sempre interamente con la coalizione che aveva vinto le elezioni<sup>6</sup>. Ciò comportava una generale svalutazione del rapporto di fiducia, un indebolimento del ruolo del Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico, nella fase della sua instaurazione all'indomani delle elezioni, e un minor potere di influenza del Presidente della Repubblica sul procedimento di formazione dell'esecutivo<sup>7</sup>.

---

vo, ma sono poi stati messi in discussione dalla partecipazione alla maggioranza di governo di forze politiche anche solo parzialmente estranee alla stipulazione di tali accordi. Sulla nascita del I Governo Prodi cfr. A. APOSTOLI, M. GORLANI, M. VALENTE, *La XIII legislatura (1996 – aprile 1999)*, in AA. VV., *Verso un incerto bipolarismo*, cit., p. 408.

<sup>6</sup> La principale conseguenza della rigida bipolarizzazione dello scontro politico è stata che nelle cinque tornate elettorali successive al 1993 – e precisamente all'indomani delle elezioni politiche del 1994, del 1996, del 2001, del 2006 e del 2008 – lo schieramento politico vincente ha potuto esprimere un Governo il cui indirizzo politico era stato in gran parte prefigurato prima delle elezioni delle Camere, negli accordi pre-elettorali di coalizione. Come scrive G. FERRARA, *Gli atti costituzionali* cit., p. 74, commentando gli esiti delle elezioni politiche del 1994, le prime che avevano visto un candidato alla guida del Governo previamente designato dalla coalizione di partiti risultata poi vincitrice della competizione elettorale, «la precostituzione delle coalizioni, l'autosufficienza di quella vittoriosa, aveva spostato nel tempo e nello spazio il significato e il ruolo del procedimento di formazione del governo. Le consultazioni apparvero sostanzialmente inutili, l'incarico perse il suo ruolo, la nomina risultò predeterminata dalla scelta del candidato a dirigere il governo e sostanzialmente ratificata dal corpo elettorale». Di fronte ad una coalizione che già prima della vittoria elettorale ha scelto il proprio candidato alla guida dell'esecutivo, la nomina del Presidente del Consiglio si risolve – sottolinea ancora FERRARA – «in una mera investitura del titolare già individuato dal responso elettorale nella carica di Presidente del Consiglio e di traduzione in decreto presidenziale delle proposte di nomina ai vari dicasteri dei titolari indicati dal Presidente del Consiglio e sulle quali stante la posizione di forza del proponente, diventa sostanzialmente ininfluenza qualunque eccezione» (ivi, pp. 75-76).

<sup>7</sup> Naturalmente questa modalità di funzionamento della forma di governo ha riguardato, nel ventennio 1994-2013, solo gli esecutivi formati all'indomani delle elezioni. Infatti, il rapporto di fiducia e con esso i procedimenti di nomina dell'esecutivo e di instaurazione della fiducia hanno di fatto riconquistato quella centralità sottrattagli dai sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, proprio in occasione di crisi di governo, risolte dalle forze parlamentari con la sostituzione dell'esecutivo senza passare attraverso una nuova consultazione elettorale. Ciò è avvenuto spesso nel ventennio in questione, che ha visto la nascita di nuovi esecutivi in seguito ad un voto di sfiducia o alle dimissioni volontarie dei precedenti governi: in occasione del governo Dini nel 1994, del I governo D'Alema nel 1998, del II governo D'Alema nel 1999, del II governo Amato nel 2000, del III governo Berlusconi

Questa modalità di funzionamento della forma di governo, che nel ventennio maggioritario è stata sempre decisiva per la formazione dell'esecutivo e per l'instaurazione del rapporto di fiducia all'inizio di ogni legislatura, si è rotta con le elezioni del 2013. L'ingresso in Parlamento di nuove forze politiche estranee alle due tradizionali alleanze elettorali ha comportato che, all'inizio della XVII legislatura, nessuna delle contrapposte coalizioni di partiti avesse un numero di seggi sufficiente ad esprimere una maggioranza parlamentare e un nuovo esecutivo. Il Governo Letta, cosiddetto delle "larghe intese", nacque infatti da un accordo di coalizione post-elettorale tra partiti che nella campagna elettorale si erano fortemente contrapposti e che si erano presentati agli elettori con alleanze, programmi e candidati alla Presidenza del Consiglio tra loro alternativi.

La stessa situazione si è determinata con le elezioni del 4 marzo 2018: anche in questa tornata elettorale nessun partito o coalizione ha conseguito la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere. Di conseguenza non vi è stata, all'inizio della XVIII legislatura, alcuna diretta legittimazione elettorale di una coalizione di partiti, di un programma e di un candidato alla guida dell'esecutivo, come invece era costantemente avvenuto nel periodo 1994-2008. La nuova maggioranza parlamentare e l'esecutivo da essa espresso sono stati il frutto di un accordo di coalizione post-elettorale tra due partiti – Movimento 5 Stelle e Lega – che non erano mai stati alleati tra di loro. Il nuovo Presidente del Consiglio, frutto di un compromesso conseguito dopo una lunga trattativa tra le due forze politiche della nuova maggioranza,

---

nel 2005 e del governo Monti nel 2011. In tali casi le consultazioni e l'incarico hanno recuperato il loro rilievo politico e il Presidente della Repubblica ha riacquisito il suo ruolo determinante nella scelta del Presidente del Consiglio. Analogamente il procedimento di instaurazione della fiducia ha ritrovato la sua centralità nel sistema, come momento fondamentale di determinazione dell'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario. I margini di definizione del programma di governo, non più strettamente vincolati agli accordi preelettorali, sono tornati ad essere ampi, l'esposizione del programma di governo e il dibattito sulla fiducia hanno recuperato l'importanza che avevano in passato. Nella dottrina vi è chi come A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, 3<sup>a</sup> ed., p. 392, ha associato alla contrapposizione tra esecutivi a prevalente legittimazione elettorale ed esecutivi a prevalente legittimazione parlamentare, emersa nel periodo maggioritario, due modelli formalmente diversi di funzionamento della forma di governo. Per una critica di questa impostazione sulla base del fenomeno della rinegoziazione post-elettorale degli accordi di coalizione, anche per la formazione di esecutivi con forte legittimazione elettorale, cfr. C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., pp. 482 sgg.

prima delle elezioni non era stato candidato a questo ruolo da nessun partito o coalizione ed era, almeno fino al momento della sua nomina, di fatto sconosciuto alla gran parte del corpo elettorale<sup>8</sup>.

L'esito delle elezioni del marzo 2018 ha determinato una situazione parlamentare che presentava forti analogie con quella che aveva condotto alla formazione del Governo Letta nel 2013. Tuttavia le due forze politiche della nuova maggioranza hanno dato un'interpretazione del tutto diversa della situazione politica che si è venuta a creare, sia sotto il profilo della necessità di un accordo di coalizione post-elettorale, sia con riguardo allo strumento da esse scelto per conseguire e dare forma a un tale accordo.

Il risultato del 2013 era stato visto dalle forze della maggioranza, che diedero vita alle cosiddette “larghe intese”, come l'esito di un malfunzionamento della forma di governo, il cui sistema elettorale non era riuscito a “produrre” nessuna certa maggioranza parlamentare<sup>9</sup>. Pertanto alla base del programma del Governo Letta vi era l'obiettivo di operare quelle riforme costituzionali ed elettorali che consentissero il ripristino di un funzionamento bipolare del sistema politico. Orfani del bipolarismo coatto che aveva caratterizzato il precedente ventennio maggioritario il Partito democratico e Popolo della libertà – le due maggiori forze che sostennero la formazione dell'esecutivo Letta – scelsero, nel 2013, di stipulare un accordo di coalizione post-elettorale con l'obiettivo di ripristinare quel funzionamento bipolare della forma di governo che le aveva viste protagoni-

---

<sup>8</sup> L'importanza di questo elemento è giustamente evidenziata da R. CHIEPPA, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri – Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, pp. 993-994, per rilevare le modalità inusuali della formazione del Governo Conte.

<sup>9</sup> Alla base di questa impostazione vi era l'idea che il funzionamento di una democrazia parlamentare debba essere giudicato sulla base di una *performance* politica – l'idoneità a “produrre” un governo di legislatura, un Presidente del Consiglio direttamente legittimato dal voto popolare e l'alternanza alla guida dell'esecutivo di due forze politiche stabilmente contrapposte in una competizione elettorale strutturalmente bipartitica o quantomeno bipolare – che invece costituisce solo uno dei tanti possibili esiti politici del funzionamento ordinario della forma di governo parlamentare. Nel caso questi obiettivi non vengano raggiunti – cosa particolarmente frequente in sistemi politici storicamente multipartitici come il nostro – la forma di governo e con essa l'intero sistema democratico rappresentativo viene giudicato “inefficiente”, “mal funzionante” o addirittura “malato”. Questa immagine deformante e delegittimante della nostra democrazia parlamentare proposta negli anni del maggioritario è incredibilmente sopravvissuta al tramonto dei sistemi elettorali prevalentemente maggioritari e alla fine del bipolarismo coatto avvenuti nella XVII legislatura.

ste indiscusse, sebbene contrapposte, nelle legislature precedenti. La netta rottura con gli assetti del sistema politico consolidati nel ventennio 1994-2013 avveniva, quindi, allo scopo di ricostituirli su basi più solide con un ambizioso progetto di riforme costituzionali ed elettorali<sup>10</sup>.

Il cambiamento che si è prodotto all'inizio della XVIII legislatura è avvenuto in primo luogo proprio su questo terreno. L'accordo di coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega si basa sulla accettazione del definitivo tramonto del bipolarismo che ha caratterizzato il ventennio maggioritario. Il sistema politico italiano è ormai multipolare e l'accordo di coalizione tra i diversi partiti rappresentati in Parlamento, indispensabile per la formazione del governo, avviene necessariamente dopo e non prima delle elezioni.

### *2.1 Sistema politico multipolare e nuovo sistema elettorale. La fine della illusoria predefinizione elettorale del Governo e della maggioranza parlamentare*

Il definitivo tramonto dell'incerto bipolarismo italiano avrebbe potuto rappresentare un'opportunità per rivalutare la centralità del rapporto di fiducia nel funzionamento della nostra forma di governo e per porre le Camere di nuovo al centro del procedimento di definizione dell'indirizzo politico della nuova maggioranza e del nuovo esecutivo. La fine della predeterminazione elettorale della formula di governo, del programma e del candidato alla Presidenza del Consiglio e, al contempo, la necessità delle nuove forze di maggioranza di stipulare un

---

<sup>10</sup> Il Governo Letta, poco dopo il suo insediamento, presentò un disegno di legge costituzionale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 giugno 2013, che istituiva una procedura straordinaria di revisione della Costituzione in deroga alla procedura ordinaria prevista dall'articolo 138. Il disegno di legge, l'A.S. n. 813, fu approvato in prima lettura dalla Camera e dal Senato il 23 ottobre 2013 e prevedeva l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, con il compito amplissimo di esaminare in sede referente i progetti di legge di revisione costituzionale relativi alla Parte Seconda della Costituzione ed i progetti di legge concernenti i sistemi di elezione delle due Camere. Cfr. Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Disegni di legge e Relazioni*, A.S. n. 813-B, Disegno di legge costituzionale, *Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali*. Per una critica della procedura straordinaria di revisione costituzionale che questa proposta istituiva si veda A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013. Il progetto come è noto naufragò con la caduta del Governo Letta nel febbraio del 2014, senza che fosse approvata definitivamente la legge costituzionale istitutiva del Comitato.

accordo di coalizione post-elettorale, avrebbe potuto restituire centralità alle dichiarazioni programmatiche e al conseguente dibattito sulla fiducia, fondando su questo decisivo passaggio parlamentare l'intera legittimazione politica e rappresentativa del nuovo esecutivo. Ciò d'altra parte avrebbe potuto conferire ad una mozione di fiducia adeguatamente motivata il ruolo di un contributo parlamentare alla definizione dell'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario<sup>11</sup>.

Con il cosiddetto “contratto per il governo del cambiamento” si è scelta una strada opposta: quella di un'esplicita esautorazione degli organi costituzionali dalle scelte sostanziali sul contenuto dell'indirizzo politico alla base del futuro rapporto di fiducia<sup>12</sup>. Una sorta di “privatizzazione” – come l'ha definita Gaetano Azzariti – sia del procedimento di formazione del governo sia del procedimento di instaurazione di fiducia, le cui linee fondamentali – programma, formula politica, composizione del nuovo esecutivo e motivazione della fiducia – sono state definite “contrattualmente” dai due “capi politici” della Lega e del Movimento 5 Stelle, prima ancora che il Presidente della Repubblica assegnasse l'incarico a Conte di formare il nuovo esecutivo<sup>13</sup>. Le

---

<sup>11</sup> Sebbene l'articolo 94 della Costituzione prescriva che la mozione di fiducia sia motivata, l'esperienza parlamentare delle ultime legislature ha visto mozioni di fiducia nelle quali la motivazione era sempre ridotta alla breve formula di rito: «la Camera (o il Senato) udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, le approva e passa all'ordine del giorno». Non sono mancate tuttavia mozioni di fiducia effettivamente motivate. Tra queste vanno ricordate: le mozioni di fiducia al VI governo De Gasperi (1950) al governo Pella (1953) al I e al II governo Fanfani (1954 e 1958) ai due governi Spadolini (1981 e 1982) e al VI governo Fanfani (1987) e al governo Monti (2011). In questi ultimi due casi, però, più mozioni di fiducia furono presentate contestualmente da diversi gruppi parlamentari e il governo accettò la votazione solo delle mozioni sostanzialmente prive di motivazione. Sul ruolo attivo riconosciuto alle Camere nella definizione del programma di governo, attraverso la motivazione della mozione di fiducia prevista dall'art. 94 Cost., si veda M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 104 ss.

<sup>12</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 981, secondo il quale «pochi si sono lamentati della gestione privata della crisi, sottovalutandone la portata sostanziale. Il programma di governo trasformato in un contratto tra due signori stipulato di fronte ad un notaio, le cui obbligazioni sono assolte da un loro fiduciario. Nessun ruolo è dato alle istituzioni ed ai soggetti in essi operanti. Nessuna consultazione con i gruppi parlamentari, che si dovranno limitare a registrare la volontà dei capi; nessun coinvolgimento (se non ex post) con chi – nella veste di Presidente del consiglio – dovrà essere responsabile del contratto una volta tradotto in programma politico».

<sup>13</sup> *Ibidem*. Per AZZARITI si è assistito nell'*iter* di formazione dell'esecutivo Conte ad una “privatizzazione” dell'organo governo.

ragioni di questa scelta vanno ricercate nelle difficoltà delle forze politiche di adattarsi al carattere oggi strutturalmente multipolare del sistema politico italiano, oltre che nella disinvolta indifferenza per le regole costituzionali. Il nuovo contesto comporta infatti una definizione ormai totalmente post-elettorale degli accordi di governo e l'assenza di un unico candidato alla guida dell'esecutivo direttamente legittimato dall'esito della consultazione elettorale.

Nel ventennio bipolare il nome del Presidente del Consiglio, la definizione della formula politica e del programma alla base della futura maggioranza all'indomani delle elezioni erano tutti elementi chiaramente delineati dal risultato elettorale. Ciò comportava che all'inizio di ogni legislatura la nomina del Presidente del Consiglio risultasse scontata e che le consultazioni del Presidente della Repubblica e dell'incaricato di formare il nuovo governo fossero fortemente ridotte e comunque limitate alla scelta dei ministri. Nelle ultime due legislature, al contrario, il carattere multipolare del sistema politico e il fatto che nessuna delle forze politiche contrapposte abbia conseguito la maggioranza dei seggi in Parlamento, hanno costretto il Presidente della Repubblica a compiere lunghissime consultazioni nelle quali sono tornati ad essere in discussione tutti gli elementi necessari per la formazione del nuovo esecutivo: la *formula politica* alla base della futura maggioranza, il nome del futuro *Presidente del Consiglio*, il *programma* e, naturalmente, la scelta dei *ministri* del nuovo governo.

L'attuale sistema elettorale, approvato sul finire della XVII legislatura, promuovendo la formazione di coalizioni elettorali, la designazione di un "capo della forza politica" da parte dei partiti al momento della presentazione delle liste e confermando il consolidato uso delle liste bloccate per l'elezione dei parlamentari – sul modello della precedente legge Calderoli – non ha favorito una piena consapevolezza dei partiti e del corpo elettorale in ordine alla radicale mutazione in atto<sup>14</sup>. La promozione delle coalizioni ha spinto le forze politiche a ri-

---

<sup>14</sup> Come è noto l'attuale legge elettorale per la Camera dei deputati, modificata dalla legge 26 ottobre 2017, n. 165, prevede all'articolo 14-bis, comma 3, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 che, contestualmente al deposito del contrassegno, «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come *capo della forza politica*». Prima delle modifiche intervenute con la legge n. 165, del 2017, l'articolo 14-bis, introdotto con la legge Calderoli del 2005, prevedeva una norma analoga per le coalizioni di partiti che dovevano depositare «*un unico programma elettorale*» nel quale dichiarare il nome della

proporre le due tradizionali coalizioni di centrodestra e centrosinistra, senza però che nessuna di queste due alleanze preelettorali avesse una concreta prospettiva di conseguire la maggioranza dei seggi in Parlamento. Di conseguenza tali coalizioni si sono rivelate, ancor più che nel passato, alleanze puramente elettorali che, senza avere una concreta possibilità di esprimere un esecutivo, hanno paradossalmente costituito dopo il voto un ostacolo per la formazione di una maggioranza di governo.

Allo stesso tempo il Movimento 5 Stelle, la nuova forza politica che negli ultimi anni ha costruito il proprio consenso attraverso una radicale contrapposizione al vecchio bipolarismo del ventennio maggioritario, è stato l'unico tra i tre maggiori schieramenti che si sono contrapposti alle elezioni ad indicare esplicitamente prima del voto il proprio *leader*, Luigi Di Maio, quale candidato alla Presidenza del Consiglio. Non solo. In vista delle elezioni politiche il Movimento 5 Stelle ha presentato agli elettori una propria lista di ministri e un proprio programma di legislatura inviandolo, in modo del tutto irrituale, al Presidente della Repubblica, con il malcelato intento di condizionarne il ruolo dopo lo svolgimento delle elezioni. Paradossalmente, quindi, è stata proprio la forza politica che ha distrutto l'incerto bipolarismo italiano del ventennio 1994-2013 che ha riproposto, più di ogni altro partito, la vecchia formula della predefinizione elettorale dell'esecutivo, che proprio il carattere multipolare del sistema politico, determinato dal successo del M5S, sembra avere ormai definitivamente archiviato.

## *2.2 Il tentativo di predefinizione contrattuale del governo tra anomalie nel procedimento di nomina e il declino della figura del Presidente del Consiglio*

La difficoltà per partiti che si erano duramente contrapposti in campagna elettorale – nella quale si erano presentati con alleanze,

---

persona da loro indicata come «*unico capo della coalizione*». Naturalmente tali dichiarazioni non hanno e non avevano alcun effetto giuridico sul procedimento di nomina del Presidente del Consiglio non essendo state modificate le norme costituzionali sulla nomina del Governo. L'ultimo periodo di tale comma, che recita testualmente: «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione», non può che suonare pleonastico.

programmi e *leader* tra loro alternativi – di accordarsi per formare una coalizione di governo ha indotto il Movimento 5 Stelle e la Lega, due tra le forze politiche più votate, a stipulare – parallelamente alle consultazioni del Presidente della Repubblica – un dettagliato accordo di coalizione post-elettorale che hanno chiamato “contratto per il governo del cambiamento”<sup>15</sup>. L’accordo si è basato sulla esplicita rinuncia di Luigi Di Maio e di Matteo Salvini – rispettivamente “capo politico” del M5S e “segretario federale” della Lega – alla carica di Presidente del Consiglio e sulla scelta di Giuseppe Conte quale nome da indicare al capo dello Stato per la guida del nuovo esecutivo.

L’aspetto più importante dell’accordo è consistito nel fatto che la scelta di Conte è stata operata dai due *leader* nell’ambito di un patto più complessivo che comprendeva, oltre a un corposo programma di legislatura, la definizione dell’intera compagine governativa. In altre parole, l’indicazione di Conte quale figura idonea a formare il nuovo governo sostenuto da M5S e Lega era solo una parte di un accordo ben più ampio, che prestabiliva anche i nomi di tutti i ministri e un dettagliato programma per il futuro esecutivo. Un tale accordo – e questa è la seconda novità, forse ancora più dirompente rispetto alle prassi delle precedenti legislature – doveva imporsi, secondo le intenzioni dei due *leader* politici, su tutto il procedimento di formazione del Governo e segnatamente sulle scelte e gli atti del Presidente della Repubblica e dello stesso Presidente del Consiglio incaricato<sup>16</sup>. L’idea che è alla base del “contratto per il governo del cambiamento” – e che lo differenzia dai tradizionali accordi di coalizione che da sempre ca-

---

<sup>15</sup> Sul “contratto di governo” tra M5S e Lega si vedano i primi commenti di R. BIN, *Il “contratto di governo”: le procedure vengono prima dei contenuti*, in *laCostituzione.info*, 28 aprile 2018; O. CHESSA, “*Contratto di governo*”: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2018; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di “interferenza” del contratto di governo e l’art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, 24 aprile 2018, p. 5; M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, parte I, pp. 17-19; V.A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018; T. GUARNIER, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*, in *Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli 14-15 giugno 2019*, testo provvisorio, consultabile in *Gruppodipisa.it*.

<sup>16</sup> Su questo aspetto cfr. G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, cit., p. 982.

ratterizzano la vita politica italiana – è la pretesa di predeterminare “contrattualmente” tutti gli elementi alla base del futuro rapporto di fiducia tra l’esecutivo e le Camere, sottraendo per intero la scelta dei contenuti essenziali di tale rapporto ai soggetti indicati dalla Costituzione italiana quali titolari del potere di definirli.

Un tale disegno si è inevitabilmente scontrato con le prerogative del Presidente della Repubblica, allorché il capo dello Stato, dopo aver incaricato Conte di formare il nuovo governo, ha rifiutato di nominare alla carica di Ministro dell’Economia Paolo Savona, nonostante la sua nomina per quel dicastero fosse stata pubblicamente dichiarata dal M5S e dalla Lega come indispensabile per la nascita del nuovo esecutivo<sup>17</sup>. Lo scontro che ne è seguito, con l’immediata rinuncia all’incarico da parte di Conte e la minaccia del *leader* del Movimento 5 Stelle Di Maio di chiedere la messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica, hanno mostrato l’inidoneità della formula del “contratto-programma” a predeterminare in tutti i suoi aspetti l’esito del procedimento di formazione del governo. La successiva risoluzione della crisi, con il rinnovato incarico conferito a Giuseppe Conte e la nomina dello stesso Savona a Ministro per gli Affari europei, hanno tra l’altro dimostrato, solo pochi giorni dopo, il carattere fortemente disfunzionale di una rigida predefinita nell’accordo di coalizione della futura compagine governativa per la buona riuscita dell’intero procedimento di formazione dell’esecutivo.

Infatti, al di là delle ragioni di merito che hanno indotto il Presidente della Repubblica a rifiutare di nominare Savona ministro dell’Economia e alla valutazione costituzionale di tale scelta, non c’è dubbio che i fattori determinanti del gravissimo scontro politico ed istituzionale che si è prodotto in quei giorni, siano da ricondursi proprio alle caratteristiche “innovative” introdotte nel procedimento dal “contratto per il governo del cambiamento”: a) il drastico ridimensionamento della figura dell’incaricato nel procedimento di formazione del governo; b) il carattere “blindato” della compagine governativa

---

<sup>17</sup> C. PINELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, pp. 1011-1012, sottolinea come il diniego presidenziale di nomina di Savona a Ministro dell’Economia vada letto alla luce della profonda influenza che ha avuto sull’intero procedimento di formazione del Governo Conte l’imedito ricorso alla comunicazione pubblica: «nella prassi repubblicana, mai si erano avute imposizioni rivolte in via mediatica al Presidente di nominare una certa persona al vertice di un determinato ministero».

presentata da Conte al Presidente della Repubblica. Un aspetto quest'ultimo aggravato dalla pubblicità che, alla composizione del futuro governo e al suo carattere non negoziabile, avevano dato, nei giorni precedenti, i due *leader* dei due partiti della futura maggioranza.

Sotto il primo profilo va evidenziato come il Presidente del Consiglio incaricato non sia stato né l'artefice, né partecipe dell'accordo di coalizione stretto tra i due *leader* del M5S e della Lega<sup>18</sup>, ma sia stato al contrario oggetto di tale accordo, al pari di Paolo Savona indicato quale ministro dell'Economia. In tali condizioni Conte ha potuto svolgere, nelle sue consultazioni con il Presidente della Repubblica, solo un ruolo di mero mandatario di un accordo di coalizione già definito in tutti i suoi aspetti dalle forze politiche che lo avevano indicato per la carica di Presidente del Consiglio, senza conferirgli alcun reale potere negoziale. Privato di un'autonoma legittimazione politica e non abilitato a disporre della lista dei ministri, Conte si è trovato nella condizione di non poter accettare i rilievi a lui posti riservatamente dal capo dello Stato sulla nomina di Savona. Non potendo modificare la sua proposta di composizione dell'esecutivo, in conseguenza del rifiuto del Presidente di nominare Savona ha dovuto egli stesso rinunciare all'incarico.

Sotto il secondo profilo il carattere "blindato" e allo stesso tempo "pubblico" della composizione dell'esecutivo, proposta attraverso Conte dai due *leader* di M5S e Lega, ha impedito al Presidente della Repubblica di far pesare i suoi rilievi e le sue perplessità sulla nomina del ministro dell'Economia, nel riserbo delle sue consultazioni con il Presidente del Consiglio incaricato<sup>19</sup>. Di fronte alla rinuncia di

---

<sup>18</sup> R. CHIEPPA, *Dibattito sul potere*, cit., p. 994.

<sup>19</sup> Sull'assenza nella vicenda della formazione del Governo Conte di quella riservatezza che permette al Presidente della Repubblica di esercitare il suo potere di persuasione nei confronti del presidente incaricato, nel momento della proposta della lista dei ministri, cfr. L. CARLASSARE, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 991. L'assoluta eccezionalità della situazione in cui si è trovato il Presidente della Repubblica è efficacemente descritta da R. BIN, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 984, secondo il quale «la singolarità della formazione del Governo Conte non nasce con il rifiuto di Mattarella di nominare un ministro, ma ben prima. *Mai* nella storia repubblicana il Governo si è formato anticipando ogni passo del percorso politico-istituzionale sulla stampa e sui social; *mai* il Presidente della Repubblica è stato messo di fronte a decisioni dei partiti rese pubbliche prima di essere 'ritualmente' presentate al Quirinale; mai nella

quest'ultimo e alle accuse delle forze politiche della nuova maggioranza di voler impedire la formazione del governo di coalizione M5S-Lega, il capo dello Stato si è visto costretto a dichiarare pubblicamente le ragioni della mancata nomina di Savona<sup>20</sup>. Lo scontro politico senza precedenti che ne è derivato ha rischiato di pregiudicare la formazione del nuovo esecutivo di coalizione e ha costretto i due *leader* di M5S e Lega a rinegoziare la composizione del futuro governo. Solo ciò ha permesso a Conte di accettare un nuovo incarico dal Presidente della Repubblica, forte di un nuovo nome per la carica di ministro dell'Economia, idoneo a soddisfare i rilievi precedentemente avanzati dal capo dello Stato.

*2.3 Le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio come meramente riassuntive dell'accordo di coalizione. Una mozione di fiducia motivata per relationem ad un "contratto" tra i due partiti della maggioranza*

L'influenza e le criticità prodotte dalla stipulazione contrattuale del programma e della composizione del governo da parte dei due *leader* di M5S e Lega non si sono limitate al procedimento di nomina del Governo, ma hanno determinato tre importanti conseguenze nel procedimento di instaurazione della fiducia.

Il primo importante cambiamento riguarda il *programma di governo* che non è più elaborato dal Presidente del Consiglio e proposto alla

---

storia della Repubblica i partiti sono stati così arroganti e irrispettosi dei ruoli formali, impossessandosi di ogni leva di comando e spingendo le istituzioni e gli organi costituzionali fuori dalla scena; mai era successo che i contenuti del colloquio riservato tra Presidente della Repubblica e presidente incaricato fosse rivelato e aspramente commentato prima ancora di essere reso pubblico in via ufficiale». Per una rassegna dei casi in cui, nella storia repubblicana, nel riserbo dei suoi colloqui con il Presidente incaricato l'influenza del Presidente della Repubblica è stata determinante nella scelta dei ministri cfr. R. CHIEPPA, *Dibattito sul potere*, cit., pp. 992-993.

<sup>20</sup> Cfr. il testo del comunicato letto dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2018 in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, pp. 978-979. Sui motivi del rifiuto di nominare Savona ministro dell'economia illustrati dal Presidente della Repubblica nel comunicato, si vedano i commenti di R. BORRELLO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, pp. 986-987; M. DOGLIANI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 998.

discussione e alla approvazione del Consiglio dei ministri. Esso, infatti, come abbiamo visto è già stato prodotto da un accordo privato – il contratto per il governo del cambiamento – tra i due *leader* delle due forze della coalizione, che ricoprono al tempo stesso le cariche di ministri del nuovo esecutivo e di Vicepresidenti del Consiglio. La presenza di Di Maio e Salvini in posti chiave del Governo e nelle riunioni del Consiglio dei ministri ha permesso loro di assicurare la totale aderenza del programma al testo del contratto da loro privatamente stipulato<sup>21</sup>.

Nella storia repubblicana la fedeltà del programma agli accordi di coalizione, precedentemente intercorsi tra i partiti di maggioranza, è sempre stata assicurata dalla presenza nel governo di ministri che a quelle forze politiche appartenevano e di cui rappresentavano gli interessi. Gli accordi di coalizione si sono sempre però limitati a tracciare le linee guida del programma di governo, idonee a delineare gli elementi essenziali volti a caratterizzarne l'indirizzo politico. Sarebbero poi stati il Presidente del Consiglio insieme a tutto il Governo, nelle prime riunioni del Consiglio dei ministri, a precisarne e specificarne il contenuto in vista del voto di fiducia. Nel caso del Governo Conte, invece, tutto il programma era già contenuto nel contratto firmato e reso pubblico dai due *leader* prima della nomina dell'esecutivo. Ciò ha determinato lo svuotamento di tutta quella fase del procedimento di instaurazione della fiducia, tradizionalmente decisiva per la predisposizione e la messa a punto del programma del nuovo esecutivo, che inizia con la nomina del Governo e si conclude con la presentazione dell'esecutivo alle Camere. In conseguenza di questo cambiamento le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio davanti alle Camere sono state presentate dallo stesso Conte come una mera esposizione riassuntiva dei punti più importanti del contratto per il governo per il cambiamento: si è trattato, in altre parole, di dichiarazioni programmatiche *per relationem* all'accordo di coalizione scritto e reso pubblico precedentemente dai due partiti della futura maggioranza<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Sulla posizione di preminenza assunta nel Governo dai due Vicepresidenti del Consiglio nel Governo Conte e sul peculiare rapporto con il Presidente del Consiglio, che non hanno precedenti nella storia repubblicana si veda M. FICHERA, *Formazione, funzionamento*, cit., pp. 21-23.

<sup>22</sup> Si veda ancora il testo delle dichiarazioni programmatiche in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico*, 5 giugno 2018, 9ª Seduta, p. 11, dove Conte spiega: «non mi soffermerò in dettaglio a illustrare tutti i singoli obiettivi che

Il secondo cambiamento riguarda il peso del *Presidente del Consiglio* nell'intero procedimento di instaurazione della fiducia. Analogamente a quanto è avvenuto con riferimento alla composizione dell'esecutivo nel procedimento che ha condotto alla sua nomina, il Presidente del Consiglio Conte non è stato né l'artefice, né il proponente del programma di governo. Al contrario ne è apparso assieme agli altri ministri come un mero esecutore, in quanto il programma è stato predefinito rispetto alla sua nomina ed egli non ha potuto, nella sua veste di Presidente del Consiglio, apportarvi alcuna modificazione o integrazione<sup>23</sup>. Predefinito anche rispetto all'incarico, il contratto-programma ha condizionato e limitato fortemente Conte nella sua funzione di direzione della politica generale del Governo, proprio nella fase decisiva di determinazione dell'indirizzo politico del nuovo esecutivo<sup>24</sup>. In questo senso, il contratto per il governo del cambiamento, per le concrete modalità con le quali è stato stipulato, si pone in aperto contrasto con il principio contenuto nell'art. 95 Cost. secondo il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Non solo, infatti, si deve fortemente du-

---

abbiamo posto a fondamento di questa azione di Governo e che sono indicati nel contratto. Di seguito, tuttavia, *riassumerò* alcune indicazioni su alcuni temi più rilevanti e anticiperò anche in quale direzione si esplicherà il mio personale e più specifico contributo».

<sup>23</sup> Questo elemento è stato evidenziato dallo stesso Presidente del Consiglio Conte nelle sue dichiarazioni programmatiche in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico*, 5 giugno 2018, 9ª Seduta, p. 8: «solo una volta messi a punto i contenuti del contratto, entrambe le forze politiche, in seguito alle vicissitudini che ben conosciamo, hanno deciso di comune accordo di proporre al Capo dello Stato il mio nome per assumere la guida del Governo».

<sup>24</sup> Come ha osservato R. CHIEPPA, *Dibattito sul potere*, cit., p. 994, proprio in forza della estraneità dell'incaricato alla laboriosa intesa sul programma «è mancata una decisiva e progressiva mediazione e condivisione, propria del Presidente del Consiglio prima e dopo la nomina, come catalizzatore ed elemento attivo determinante nell'accordo politico, poi formalizzato nelle dichiarazioni programmatiche al fine di ottenere la fiducia delle Camere». Del resto questo ruolo di mero esecutore del “contratto di programma” si evince dalle affermazioni fatte da Conte in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico*, 5 giugno 2018, 9ª Seduta, pp. 8-9, nelle dichiarazioni programmatiche. In esse Conte ha ricostruito il percorso che l'ha portato alla guida dell'esecutivo, definendo il suo ruolo di Presidente del Consiglio quale quello garante dell'attuazione del contratto: «com'è noto, non ho pregresse esperienze politiche. Sono un cittadino che, in virtù dell'esperienza di studio e professionale maturata, si è dichiarato disponibile, nel corso della campagna elettorale, ad assumere eventuali responsabilità di Governo con una delle due forze politiche e successivamente ad accettare l'incarico di formare e dirigere il Governo, rendendosi anche garante dell'attuazione del contratto per il Governo del cambiamento».

bitare che Giuseppe Conte abbia svolto le sue prerogative di direzione della politica del Governo nella fase di instaurazione del rapporto di fiducia, ma la stessa responsabilità politica che tale funzione dovrebbe comportare ne è apparsa stravolta. Il Presidente del Consiglio non più artefice del programma di governo ma suo mero esecutore, diventa responsabile della sua attuazione non nei confronti delle Camere, ma dei due *leader* che lo hanno scelto insieme al programma nel loro contratto, entrambi nominati ministri e Vicepresidenti del Consiglio.

Tale situazione di sostanziale svuotamento delle prerogative del Presidente del Consiglio non ha precedenti nella storia repubblicana<sup>25</sup>. Anche quando nel ventennio maggioritario l'accordo di coalizione elettorale ha prodotto un dettagliato programma scritto, reso pubblico in campagna elettorale, questo non ha mai limitato o diminuito il Presidente del Consiglio che, al contrario, se ne è servito per riaffermare il proprio ruolo preminente nella definizione del programma di governo. Si pensi ad esempio al programma dell'Unione che, nel 2006, fu alla base del secondo Governo Prodi. La sua predefinizione prima delle elezioni non incise negativamente sul ruolo del Presidente del Consiglio che, al contrario, da un lato poteva rivendicare di essere stato il principale estensore del programma e d'altra parte poteva vantare una personale legittimazione elettorale che gli consentiva di precisare e integrare il programma di governo in relativa autonomia e di influire in modo decisivo sulla definizione dell'indirizzo politico del proprio esecutivo.

Nel caso, invece, del Governo Conte la precostituzione del programma di Governo da parte dei due Vicepresidenti e l'assenza di un ruolo attivo del Presidente del Consiglio dei ministri nella sua definizione, hanno relegato l'organo che dovrebbe dirigere la politica generale del Governo in una condizione di minorità, che sembra condizionare anche l'attuazione del programma successivamente al conseguimento della fiducia e caratterizzare permanentemente la vita dell'esecutivo<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Per un'approfondita indagine sul Presidente del Consiglio nella Costituzione italiana si veda il recente volume di I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2019.

<sup>26</sup> Una spia del permanere di tale situazione è il recente "discorso agli italiani" che il Presidente del Consiglio Conte ha pronunciato il 3 giugno 2019, ad un anno dalla nomina del suo Governo. Il tenore del discorso – che era stato annunciato agli organi stampa come un evento di massimo rilievo per l'importanza delle dichiarazioni che Conte avrebbe fatto

Infine, il terzo cambiamento riguarda le *mozioni di fiducia* votate dal Senato e dalla Camera al Governo Conte. Esse hanno spostato il loro oggetto dal programma al contratto ovvero, più precisamente, dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio all'accordo di coalizione, come formalizzato dal capo politico del M5S e dal segretario federale della Lega nel contratto per il governo del cambiamento<sup>27</sup>. Il mutamento è stato talmente rilevante da deter-

---

– è stato quello classico di un Presidente del Consiglio che tratteggia un bilancio dell'azione del proprio esecutivo trascorso un anno dalla sua entrata in carica. Conte ha infatti rivendicato i risultati conseguiti nell'ultimo anno e ha tracciato i principali indirizzi di una "fase due" del suo esecutivo, indispensabile per rilanciare l'azione del governo e per superare gli aspri dissidi scoppiati tra le due forze di maggioranza all'indomani delle elezioni europee, che ne hanno stravolto i reciproci rapporti di forza. Ebbene la particolarità di tale discorso è che esso non è avvenuto in Parlamento, ma si è svolto a Palazzo Chigi a beneficio dei soli organi di stampa. Non vi è stato quindi, come spesso è avvenuto nella storia repubblicana, un discorso alle Camere del Presidente del Consiglio volto a rivendicare di fronte ai parlamentari della maggioranza l'azione fin qui svolta dall'esecutivo o l'assunzione di fronte alle Camere, da parte del titolare dell'organo che dovrebbe dirigere la politica generale del governo, della responsabilità politica di indicare i futuri sviluppi e i prossimi obiettivi dell'esecutivo, magari suscitando un dibattito in Aula al fine di vedersi confermata la fiducia. I destinatari di quel discorso sono apparsi da subito non i parlamentari, ma i due vicepresidenti del Consiglio, Luigi Di Maio e Matteo Salvini, gli unici soggetti nei confronti dei quali Conte si sente responsabile politicamente, perché sono loro che lo hanno scelto sulla base di un programma predefinito contrattato nei suoi dettagli ben prima dell'individuazione della sua persona per la carica di Presidente del Consiglio. Non a caso, a conclusione del suo discorso, quando Conte ha minacciato di rimettere il suo mandato al Presidente della Repubblica, egli non ha chiesto una riconferma della fiducia da parte dei partiti e dei parlamentari della maggioranza, ma un'assunzione di responsabilità da parte dei due *leader* di Lega e M5S, tuttora Ministri e Vicepresidenti del Consiglio nel Governo da lui guidato: «chiedo quindi a entrambe le forze politiche, e in particolare mi rivolgo ai rispettivi leader che rivestono un ruolo primario nella compagine di governo, di operare una chiara scelta e di dirmi, dirci, se hanno intenzione di proseguire nello spirito del contatto stipulato, con l'obiettivo di porre in essere le azioni per la realizzazione dei suoi contenuti, compresi gli ulteriori temi, alcuni dei quali li ho riassunti poco prima nell'interesse del Paese, ovvero se preferiscono riconsiderare questa posizione semmai perché coltivano la speranza di una prova elettorale che valga a consolidare la propria posizione, e anche dall'altro lato a riscattare una sconfitta».

<sup>27</sup> Tale passaggio viene esplicitato nel testo stesso delle mozioni di fiducia approvate dalle Camere nel giugno del 2018. Si veda la Mozione di fiducia n. 1-00014 a firma dei senatori Crimi e Candiani in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico – Allegato A*, 5 giugno 2018, 9<sup>a</sup> Seduta, p. 105, nella quale si legge: «premesse che il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si fonda su precisi contenuti programmatici; udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; riconosciuto che i contenuti del "Contratto per il Governo del cambiamento", sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all'interesse e alle attese del

minare la modifica della prassi ormai da molti anni radicata nel procedimento di formazione del Governo, della votazione di mozioni di fiducia prive di motivazione e di mera approvazione delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio<sup>28</sup>. Le mozioni di fiducia al Governo Conte risultano invece “ motivate ” dalla constatazione della « piena sintonia dell’indirizzo politico amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato “ Contratto per il Governo del cambiamento ” »<sup>29</sup>. Si tratta, quindi, di una mozione di fiducia motivata dalla aderenza delle dichiarazioni programmatiche, con le quali il Governo si è presentato alle Camere, al “ contratto ” stipulato privatamente dai due leader delle due forze politiche di maggioranza: una motivazione *per relationem*, non più alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, ma al testo dell’accordo di coalizione. In conclusione, una mozione sostanzialmente priva di alcun elemento contenutistico, che possa contribuire alla definizione dell’indirizzo politico alla base del rapporto di

---

nostro Paese; constatata la piena sintonia dell’indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato “ Contratto per il Governo del cambiamento ”; valutata la necessità di impegnare l’Esecutivo in un’azione di governo fondata sul “ Contratto di governo ”, conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico, esprime la fiducia al Governo della Repubblica».

<sup>28</sup> In questi casi la motivazione si risolve in un semplice richiamo alle dichiarazioni programmatiche dell’esecutivo, al punto che, a causa di questa prassi, la mozione di fiducia è stata configurata da G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 137-138, come « meramente recettiva dell’atto dichiarativo-propositivo del Presidente del Consiglio ». Tale prassi parlamentare, generosamente chiamata dalla dottrina “ motivazione *per relationem* ”, si risolve in realtà in una totale assenza di motivazione, che è il segno di quanto le forze politiche abbiano deliberatamente svalutato, nel procedimento di instaurazione della fiducia, il dettato dell’articolo 94 della Costituzione. Non si tratta infatti di una semplice interpretazione restrittiva della norma costituzionale, ma di un’evidente diminuzione del ruolo delle Camere nella fissazione dell’indirizzo politico che caratterizzerà l’intera vita dell’esecutivo. Una mozione di fiducia effettivamente motivata si configurerebbe, infatti, come un efficace strumento offerto al Parlamento per meglio definire l’indirizzo politico che condividerà con il Governo e per condizionare tanto l’attività dell’esecutivo, quanto quella delle stesse Camere. Per una critica della prassi delle motivazioni *per relationem* si veda V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 216-219.

<sup>29</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico – Allegato A*, 5 giugno 2018, 9ª Seduta, p. 105.

fiducia già interamente predeterminato nel contratto per il governo del cambiamento.

*2.4 Il tentativo di svuotamento del procedimento di formazione del programma di governo e di instaurazione della fiducia. La concezione ratificante della democrazia parlamentare*

La portata di questi cambiamenti, che hanno pesantemente inciso tanto sul procedimento di nomina del Governo Conte quanto sul procedimento di instaurazione della fiducia, ci induce a ritenere il contratto tra Di Maio e Salvini come il tentativo, in parte riuscito, di svuotare di contenuto i momenti formali e informali che presidiano alla nomina del Governo e all'instaurazione della fiducia tra l'esecutivo e le Camere. Tanto le dichiarazioni programmatiche di Conte, quanto le mozioni di fiducia votate dalle Camere, hanno assunto il ruolo di *atti ratificanti* un indirizzo politico già in tutto delineato dall'accordo di coalizione. In tal modo i due *leader* di partito sono riusciti ad esautorare dalla definizione del contenuto sostanziale dell'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia gli organi costituzionali – Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri e Parlamento – deputati a delinearlo sulla base di quanto previsto dagli articoli 94 e 95 dalla Costituzione, lasciando ad essi un compito di mera ratifica di quanto stabilito nel testo del contratto per il governo del cambiamento.

Si spiega così la definizione “contrattuale” dell'accordo di coalizione il cui testo è stato solennemente firmato dai due contraenti *leader* delle due forze politiche della nuova maggioranza, proprio come se fosse un contratto giuridicamente vincolante, capace di dispiegare i suoi effetti “normativi” sul funzionamento degli stessi organi costituzionali e segnatamente sul rapporto di fiducia che intercorre tra il Governo e il Parlamento e sul rapporto di responsabilità politica che lo caratterizza<sup>30</sup>. Sebbene il “contratto per il governo del cambiamento”

---

<sup>30</sup> La principale caratteristica della responsabilità politica, e in particolare della responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento nel rapporto di fiducia, è quella per cui non si è responsabili per fatti predeterminati da norme, né vi è un collegamento pre-stabilito da norme tra l'imputazione di uno specifico fatto e conseguenze giuridiche, negative e predeterminate, come avviene, invece, nella responsabilità per fatto illecito. È questa, sul piano teorico, la principale e decisiva ragione per la quale l'indirizzo politico alla base dell'instaurazione della fiducia e fissato nel programma di governo – e nel nostro caso predefinito in un accordo di coalizione chiamato “contratto” – non può avere un rilievo

non vincoli giuridicamente nessuno, esso vincola politicamente le due forze politiche che lo hanno sottoscritto, riuscendo così ad influire su tutto il procedimento di formazione del Governo.

Dietro questo vistoso cambiamento delle prassi e delle regole non scritte alla base del procedimento di formazione del governo vi sono in realtà due vecchie idee, che sono state proposte in modo ricorrente come chiave interpretativa del funzionamento della nostra forma di governo, specie nel ventennio maggioritario. La prima è l'idea del carattere vincolante e predefinito dell'accordo di coalizione per la formazione dell'esecutivo e la sua identificazione con il programma di governo. La seconda, strettamente connessa alla prima, è l'idea del carattere "normativo" dell'indirizzo politico stabilito nel programma di governo e posto alla base del rapporto di fiducia e la sua validità per tutta la durata della legislatura.

Nel corso del ventennio 1994-2013 queste due idee venivano associate ad una *concezione ratificante* del funzionamento della nostra forma di governo parlamentare, secondo la quale le elezioni delle Camere con metodo maggioritario avrebbero determinato, con la rigida bipolarizzazione del sistema politico, l'instaurazione nel nostro ordinamento di un diretto rapporto rappresentativo tra il Governo – e in particolare il suo vertice – e il corpo elettorale. Nel modello ratificante agli accordi prelettorali della coalizione vincente, che predefinivano

---

normativo: esso non può infatti costituire un vincolo giuridico né per le Camere, né per l'esecutivo, e neppure può comportare, in caso di violazione, specifiche conseguenze giuridiche negative. Infatti, niente impedisce alle Camere di sfiduciare un Governo che abbia realizzato efficacemente il suo programma, come del resto niente le obbliga a motivare l'apertura di una crisi con la sua inattuazione. A maggior ragione nulla impedisce alle Camere di mutare il proprio indirizzo senza revocare la fiducia al Governo. Sarà quest'ultimo a valutare liberamente se rimanere in carica aggiornando il contenuto della relazione fiduciaria o se dimettersi, non ritenendo possibile adeguarsi ai nuovi indirizzi delle Camere. Si vedano per questa impostazione G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2001, p. 423; M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Consiglio dei ministri*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1994, pp. 253, e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, vol. XXXI, p. 800. Per la tesi contraria che assegna una rilevanza normativa al programma di governo nello svolgimento del rapporto di fiducia si vedano V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 606 e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 270, secondo il quale le Camere non potrebbero modificare l'indirizzo politico, stabilito al momento dell'instaurazione del rapporto di fiducia, senza aprire una crisi di governo.

la formula politica, il programma e il candidato alla Presidenza del Consiglio, veniva attribuita la capacità di predeterminare l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia per tutta la durata della legislatura. L'ineffettività mostrata negli ultimi venticinque anni dal modello di governo di legislatura direttamente legittimato dal voto popolare e predeterminato dall'accordo di coalizione, non ha scoraggiato i *leader* del M5S e della Lega, che l'hanno adattato al loro accordo di coalizione post-elettorale sul quale i due partiti hanno fatto confluire la loro, ancorché parziale, legittimazione elettorale<sup>31</sup>.

Si può quindi scorgere nei profondi cambiamenti descritti, una linea di forte continuità con quella *concezione ratificante della democrazia parlamentare* che ha egemonizzato il dibattito sulla forma di governo nel ventennio maggioritario. L'identificazione del contratto per il governo del cambiamento con il programma di governo tradisce l'esigenza di conferire al rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento un carattere fisso e predefinito, identificato con il testo dell'accordo di coalizione, allo stesso modo nel quale, nel periodo maggioritario, si tentava di identificare l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia con l'accordo preelettorale della coalizione di partiti che aveva conseguito la maggioranza parlamentare. Analogamente, l'idea del contratto vincolante giuridicamente, nel quale si identifica il programma di governo, si ricollega a quell'idea del carattere normativo dell'indirizzo politico che, negli anni del maggioritario, veniva associato alla legittimazione elettorale del programma della coalizione di partiti che aveva vinto le elezioni.

---

<sup>31</sup> Anche in questo caso tornano utili le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, nelle quali Conte ha provato a conferire una legittimazione elettorale al contratto per il governo del cambiamento e, attraverso di esso, all'indirizzo politico proposto su tale base dal suo esecutivo. Cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico*, 5 giugno 2018, 9<sup>a</sup> Seduta, p. 8: «oggi ci presentiamo a voi per chiedere la fiducia, a favore non solo di una squadra di Governo, ma anche di un progetto: un progetto per il cambiamento dell'Italia; un progetto che è stato formalizzato sotto forma di contratto dalle due forze politiche che formano la maggioranza parlamentare; composto a partire dai programmi elettorali presentati alle elezioni e votati dalla maggioranza degli italiani, nonché ulteriormente legittimato dalle votazioni a cui le due forze politiche hanno chiamato i rispettivi iscritti e sostenitori». Conte si riferiva in quest'ultimo caso alla consultazione on-line dei propri iscritti fatta dal Movimento 5 Stelle e alla contemporanea consultazione dei propri militanti organizzata dalla Lega con i gazebo, che avevano per oggetto il contratto per il governo del cambiamento e che si erano svolte il 17 e il 18 maggio 2019, due settimane prima della formazione del Governo.

È proprio questa esplicita adesione delle nuove forze di maggioranza al modello ratificante di funzionamento della forma di governo – culturalmente prevalente negli ultimi venticinque anni sebbene manifestamente fallace – che spiega, come vedremo nei prossimi paragrafi, la sostanziale continuità delle prassi governative e parlamentari della XVIII legislatura con l’esperienza delle legislature precedenti e, con essa, il perdurare in Italia della lunga crisi della forma di governo parlamentare.

### *2.5 L’abuso della questione di fiducia e l’estremizzazione della prassi dei maxiemendamenti*

L’abuso della questione di fiducia è stato forse il fenomeno che nelle ultime legislature meglio esprime la degenerazione delle prassi parlamentari e la crisi dei fondamenti giustificativi della nostra forma di governo. Lo snaturamento dell’istituto, già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, ha visto la questione di fiducia perdere progressivamente uno specifico contenuto fiduciario, per essere sempre più impiegata dal governo a fini esclusivamente procedimentali, quale strumento “tecnico” di compressione del dibattito parlamentare e del potere di emendamento delle Camere<sup>32</sup>. Il suo stretto legame con la

---

<sup>32</sup> Con l’uso meramente “tecnico” della questione di fiducia vengono strumentalizzate alcune delle caratteristiche proprie dei procedimenti fiduciari, quali la priorità, l’indivisibilità, l’inemendabilità e la votazione per appello nominale, per approvare rapidamente un provvedimento e vanificare il possibile ostruzionismo dell’opposizione che, altrimenti, potrebbe manifestarsi efficacemente attraverso la presentazione di un numero elevato di emendamenti. In questi casi la finalità dell’esecutivo non è quella di verificare la tenuta del rapporto fiduciario e assicurare la coerenza tra l’indirizzo politico parlamentare e quello dell’esecutivo su una questione decisiva dell’azione politica del governo, bensì quella di servirsi di un utile strumento “tecnico”, di carattere procedurale, per comprimere il dibattito su una determinata questione, precludere la discussione e la possibile approvazione di proposte alternative provenienti dall’opposizione e arrivare in tempi stretti e certi all’approvazione del provvedimento. La questione di fiducia perde in questo caso il suo carattere fiduciario giacché il suo oggetto è non già l’indirizzo politico perseguito dall’esecutivo, ma semplicemente la rapida e integrale approvazione di un provvedimento legislativo la cui approvazione con la fiducia – specie nei casi nei quali questa sia posta su un maxiemendamento dal contenuto fortemente eterogeneo – vale semmai a offuscare la responsabilità politica dell’esecutivo sulle singole disposizioni legislative contenute nel provvedimento. Sul problema dell’uso meramente tecnico della questione di fiducia si vedano V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 227; C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano. Quaderni della rassegna parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 220; C.F. FERRAJOLI, *L’abuso*

prassi dei maxiemendamenti, che l'esecutivo presenta accorpando un gran numero di articoli ed emendamenti e sostituendo in alcuni casi l'intero articolato della proposta di legge in discussione, ha fatto della questione di fiducia, anche nella XVIII legislatura, lo strumento principale per l'approvazione di tutti i più importanti provvedimenti legislativi<sup>33</sup>.

Il ricorso del governo Conte alla questione di fiducia, se nei primi suoi mesi è stato assai limitato, si è intensificato a partire dagli ultimi mesi del 2018, in coincidenza con la discussione dei provvedimenti più importanti promossi dall'esecutivo<sup>34</sup>. In questo periodo si manifesta una sostanziale continuità con le legislature precedenti nell'uso della fiducia su maxiemendamenti nel procedimento di conversione dei decreti legge<sup>35</sup>. Non sono mancati casi nei quali la fiducia è stata

*della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2008, pp. 613-621. Tra i primi commenti critici rispetto alla posizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto legge si veda quello di S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 8-10, 1980, pp. 1382-1386.

<sup>33</sup> Sulla prassi dei maxiemendamenti cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2005, pp. 807-828 e più recentemente G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018. Tra coloro che hanno duramente criticato la prassi dei maxiemendamenti per la grave elusione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo che essa determina si vedano G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 141; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 246; S. LABRIOLA, *Per una breve storia di un lungo decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2005, pp. 273-278; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007, pp. 53, 74-78; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, pp. 291 ss. Non vede nei maxi-emendamenti una formale violazione dell'art. 72 Cost., pur evidenziandone l'estraneità dal modello di procedimento legislativo prefigurato dalla Costituzione, P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1391.

<sup>34</sup> Soltanto nei mesi di novembre e dicembre 2018 il Governo Conte ha posto 7 volte la fiducia: 2 volte sul decreto sicurezza, tre volte sulla legge di bilancio, una sul decreto fiscale e sul ddl anti-corruzione.

<sup>35</sup> Per valutare il peso del ricorso alla fiducia rispetto all'intera produzione legislativa delle Camere, il report di Openpolis, *Semestre giallo-verde. Analisi, statistiche e confronti dopo i primi 6 mesi del governo Conte*, consultabile sul sito [Openpolis.it](http://Openpolis.it), pp. 17-18, ha messo in relazione il numero delle questioni di fiducia poste nei primi sei mesi della sua attività

posta in entrambe le Camere su uno stesso provvedimento, come è avvenuto nel caso del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, in materia di sicurezza ed immigrazione, come pure casi eclatanti di questioni di fiducia poste su uno stesso disegno di legge sia alla Camera che al Senato, ma su testi radicalmente modificati da una lettura all'altra, come è avvenuto per la controversa approvazione della legge di bilancio<sup>36</sup>.

La scelta sempre più generalizzata di questo strumento per l'approvazione dei più importanti interventi legislativi della maggioranza M5S-Lega, mostra che sotto questo aspetto non c'è stato alcun cambiamento nel funzionamento effettivo della forma di governo. Lungi dall'attenuarsi, l'abuso della questione di fiducia sembra assumere sempre più il ruolo di strumento principe dell'azione anche del Governo Conte, idoneo a trasformare tanto la funzione legislativa quanto la funzione di controllo della Camere in una funzione meramente ratificante delle mutevoli decisioni assunte dall'esecutivo. Non sembra contare più tanto il contenuto degli atti sui quali viene posta la questione di fiducia. Il contenuto specifico delle norme legislative votate con la fiducia può mutare da una Camera all'altra, senza che questo susciti alcun imbarazzo nel governo o particolari frizioni nella maggioranza. Quello che sembra contare nell'uso di tale prassi è che il Parlamento ratifichi in blocco le decisioni prese dall'esecutivo, senza che vi sia necessità di alcun legame o anche della semplice coerenza del testo approvato con l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia.

L'iter di esame della legge di bilancio per il 2019 al Senato ha visto, inoltre, l'introduzione di alcune novità che hanno fatto parlare di una "estremizzazione" della prassi della fiducia su maxi emendamenti

---

dal Governo Conte e le leggi approvate dalle Camere nel medesimo periodo, che è risultato superiore al 30 per cento. Una percentuale agli stessi livelli di quella toccata dai tre governi della XVII legislatura, nei loro primi sei mesi di attività. Se si considera l'intero primo anno del Governo Conte la percentuale si abbassa: la questione di fiducia è stata posta 10 volte e il rapporto con le leggi approvate è sceso a poco più del 23 per cento.

<sup>36</sup> Il disegno di legge di bilancio è stato approvato con la fiducia in prima lettura dalla Camera dei deputati il 6 dicembre 2018. Al Senato è stato poi approvato sempre con la fiducia il 22 dicembre, in un testo radicalmente mutato rispetto alla prima lettura della Camera. Infine, la Camera ha approvato definitivamente la legge di bilancio sempre con voto di fiducia il 29 dicembre. Sul controverso iter che ha caratterizzato l'ultima legge di bilancio cfr. M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, n.3/2018, pp. 537-556.

e che hanno condotto il principale partito d'opposizione a presentare un ricorso davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, nei confronti degli organi che hanno determinato l'organizzazione dei lavori e dei tempi d'esame della manovra finanziaria<sup>37</sup>. In primo luogo, per la prima volta una legge di bilancio non è stata oggetto di alcun esame di merito da parte delle commissioni competenti di Camera e Senato, in palese violazione del principio istruttorio sancito dall'art. 72 Cost. In secondo luogo, i tempi di esame concessi all'Assemblea del Senato per esaminare il maxiemendamento interamente sostitutivo della legge di bilancio, non solo non hanno permesso di svolgere in Aula una reale discussione sui contenuti della manovra finanziaria, ma hanno impedito ai senatori di avere piena conoscenza del contenuto effettivo degli oltre mille commi di cui era composto il maxiemendamento, precludendo loro una piena consapevolezza dei contenuti normativi del testo sottoposto alla loro votazione. In terzo luogo, vi è stato l'abbandono da parte del Governo e delle forze di maggioranza della prassi che prevede il recepimento nel testo del maxiemendamento delle proposte emendative discusse ed approvate dalla commissione Bilancio: una forma di compensazione che attenuava gli effetti più problematici dell'abuso della questione di fiducia su maxiemendamenti e che, a partire dalla XVI legislatura, era stata consensualmente utilizzata anche fuori dalle procedure di bilancio, per far sì che il testo del maxiemendamento presentato in Aula dal Governo recepisce gli emendamenti approvati dalla commissione in sede referente<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Andrea Marcucci in proprio e quale capogruppo e legale rappresentante pro tempore del «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» presso il Senato della Repubblica e altri senatori, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018 è stato poi dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con l'Ordinanza n. 17 del 2019. Il testo integrale del ricorso è consultabile in [Giurcost.org](http://Giurcost.org).

<sup>38</sup> Per una descrizione di tali prassi con riferimento all'uso dei maxiemendamenti nel procedimento di conversione dei decreti si veda C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., pp. 572-575. Una prima rottura di una tale prassi “compensativa” può scorgersi, proprio nella legislatura in corso, in occasione della questione di fiducia posta al Senato sulla legge di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, il cosiddetto “decreto sicurezza”. In quell'occasione il maxiemendamento interamente sostitutivo del testo del decreto, pur recependo gli emendamenti approvati dalla 1ª Commissione in sede referente, conteneva ben nove integrazioni che riproducevano, con alcune modificazioni, il testo di cinque emendamenti presentati dal relatore in Commissione, successivamente ritirati e poi trasformati in ordini del giorno, il testo di una serie di emendamenti, già presen-

Questo sempre più grave uso distorsivo della questione di fiducia e delle sue conseguenze procedurali determina, in contrasto con la sua stessa ratio, una forte deresponsabilizzazione politica del Governo nei confronti del Parlamento. Sotto il ricatto della fiducia l'esecutivo può far approvare migliaia di norme senza che la gran parte di esse sia esaminata e discussa dalle Camere. D'altra parte i parlamentari della maggioranza – come del resto simmetricamente quelli di opposizione – potranno evitare di assumersi la responsabilità politica delle norme approvate, sia perché potranno sempre addurre a giustificazione la contestuale approvazione con quel voto di molte altre norme, sia perché costretti a confermare o negare con quello stesso voto la fiducia al Governo.

### **3. La rappresentatività delle Camere e dei singoli parlamentari nei confronti del corpo elettorale**

In questo primo anno della XVIII legislatura il giudizio sulla rappresentatività delle Camere e dei singoli parlamentari nei confronti del corpo elettorale appare complesso. Per quanto riguarda la *rappresentatività del Parlamento*, il dibattito si è svolto soprattutto sulla proposta di revisione costituzionale volte a ridurre drasticamente il numero dei deputati e dei senatori. D'altra parte la *rappresentatività dei singoli parlamentari* nei confronti degli elettori sembra patire – in un contesto di forte controllo dei partiti sui nomi degli eletti grazie alla persistente presenza delle liste bloccate – le forti limitazioni al libero mandato e alle prerogative dei parlamentari oggi dettate dalle regole interne a talune forze politiche, dalle prescrizioni del cosiddetto “contratto di governo”, nonché dalle nuove norme e prassi parlamentari inaugurate in questo primo anno di legislatura.

Occorre d'altro canto riconoscere il mutamento del quadro politico complessivo, rispetto alle scorse legislature, determinato dal nuovo sistema elettorale introdotto con la legge 3 novembre 2017, n. 165, dopo

---

tati in Commissione e ripresentati per l'esame in Assemblea da parte dei Gruppi di opposizione e il testo di due emendamenti presentati direttamente in Assemblea. Cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea – Resoconto Stenografico*, 6 novembre 2018, 54<sup>a</sup> Seduta, p. 28.

le due clamorose sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale, proprio in ragione della eccessiva compressione della rappresentatività del Parlamento che essa determinava<sup>39</sup>. Il severo giudizio espresso dalla Corte costituzionale ha evidenziato il carattere spropositato dei premi di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste previsti prima dalla legge Calderoli nel 2005 e poi dal cosiddetto "Italicum" nel 2015<sup>40</sup>, che determinavano una compressione della rappresentatività del nostro Parlamento sempre più intollerabile, tanto più in presenza del carattere sostanzialmente multipolare assunto negli ultimi anni dal nostro sistema politico.

Sotto questo aspetto la legge Rosato ha segnato indubbiamente un passo avanti, non prevedendo alcun premio di maggioranza e restituendo alle nostre Camere un sistema che, limitando la divaricazione tra i voti espressi dal corpo elettorale e il numero di seggi conseguiti dalle liste, assicura senz'altro al nostro Parlamento – almeno rispetto al recente passato – una maggiore rappresentatività nei confronti del corpo elettorale<sup>41</sup>. Questo cambiamento senza dubbio positivo non

---

<sup>39</sup> Si ricordino le durissime parole con le quali la Corte, nella sentenza n. 1 del 2014, censurò le disposizioni sul premio di maggioranza contenute nella legge n. 270 del 2005, la cosiddetta legge Calderoli, ritenute idonee a determinare «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare».

<sup>40</sup> L'"Italicum", il sistema elettorale approvato con la legge n. 52 del 2015, dopo la sentenza Corte del 2014, prevedeva un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate assegnando alla lista vincitrice la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati. La Corte nella sentenza n. 35 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del ballottaggio tra liste, affermando che il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo non può giustificare «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta».

<sup>41</sup> Il sistema elettorale introdotto dalla recente legge 26 ottobre 2017, n. 165, è un sistema elettorale misto che prevede l'assegnazione di una quota del 64% circa dei seggi in collegi plurinominali proporzionali e l'assegnazione di una quota del 36% circa dei seggi in collegi uninominali. Per accedere al riparto dei seggi nei collegi plurinominali proporzionali la soglia di sbarramento per le liste è fissata al 3% su base nazionale, sia alla Camera che al Senato. Per i primi commenti sulla cosiddetta "legge Rosato", così chiamata dal nome del suo proponente alla Camera dei deputati, si vedano: S. CURRERI, *Legge elettorale: ultima chiamata*, in *laCostituzione.info*, 22 settembre 2017; G. AZZARITI, *Rosatellum, legge bugiarda*, in *Il manifesto*, 17 ottobre 2017; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017; M. OLIVETTI, *Rosatellum bis: la nuova legge elet-*

può però essere intestato alle forze dell'attuale maggioranza ma è un lascito della XVII legislatura.

Il problema della rappresentatività del Parlamento italiano sembra però ancora oggi al centro della crisi della nostra forma di governo. Il grado di rappresentatività dei nostri parlamentari nei confronti degli elettori che ne hanno determinato l'elezione, come del resto il loro ruolo e le loro prerogative nel funzionamento effettivo della forma di governo, appaiono, in questo primo anno di legislatura, se possibile ancor più ridotti. Questo è l'esito di un metodo di selezione degli eletti ancora incentrato su un sistema di liste bloccate nella parte proporzionale che, anche per l'assenza della possibilità per l'elettore di esprimere un voto disgiunto per il candidato nel collegio uninominale, consente ai partiti uno stretto controllo sui nomi degli eletti<sup>42</sup>. Si continua ad impedire agli elettori di scegliere direttamente la maggior parte dei propri rappresentanti e di instaurare con essi uno stabile rapporto di responsabilità politica.

Sotto questo profilo rimane forte la continuità con la concezione ratificante della democrazia parlamentare egemone nel ventennio maggioritario e con la legge Calderoli<sup>43</sup> che ne è stata la compiuta espres-

---

torale in G. U., in *Quotidianogiuridico.it*, 13 novembre 2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC* n. 3/2017.

<sup>42</sup> Nell'attuale sistema elettorale le liste di candidati nei collegi plurinominali sono bloccate e quindi non può essere espresso un voto di preferenza. Sono eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio secondo l'ordine di presentazione. Le liste sono molto corte, minimo 2 e massimo 4 candidati e nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere. Inoltre il voto viene espresso su un'unica scheda nella quale figurano sia le liste di candidati dei collegi plurinominali eletti con il proporzionale, sia i collegati candidati nei collegi uninominali eletti con metodo maggioritario. Non vi è possibilità per l'elettore di differenziare la scelta politica tra le due componenti del sistema elettorale e, di conseguenza, votando per il candidato nel collegio uninominale si vota automaticamente anche per la lista bloccata nel collegio plurinomiale e viceversa. In questo modo, anche grazie al gioco combinato delle pluricandidature (possibili in 5 diversi collegi plurinominali e in 1 collegio uninominale), si esaltano le possibilità di controllo dei partiti sui nomi dei propri eletti. Cfr. per un'accurata valutazione di questi aspetti della attuale legge elettorale L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, parte I, pp. 81-84.

<sup>43</sup> Tra le norme della legge 21 dicembre 2005, n. 270, dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, vi erano anche quelle che limitavano il voto dell'elettore alla sola lista, prevedevano lunghe liste bloccate difficilmente conoscibili dall'elettore, escludevano il voto di

sione. Le liste bloccate in quel modello erano funzionali all'idea di una diretta legittimazione elettorale del Governo, perché secondo la retorica ratificante parlamentari scelti dai partiti e dal *leader* della coalizione vincitrice avrebbero più agevolmente assicurato la fiducia al governo per tutta la durata della legislatura. Oggi esse, precludendo agli elettori la scelta diretta dei propri rappresentanti, producono parlamentari che si sentono responsabili politicamente soprattutto verso il partito e il *leader* che li ha scelti e collocati nelle liste bloccate, piuttosto che nei confronti degli elettori che con il loro voto ne hanno determinato l'elezione. In accordo con la concezione ratificante le liste bloccate – assieme al meccanismo delle pluricandidature ampiamente consentito dall'attuale legge elettorale – permettono ai partiti e ai loro *leader* di preconstituire i nomi degli eletti nelle loro liste proporzionali sottraendone la scelta diretta e personale agli elettori che potranno solo ratificare le scelte preconfezionate dai partiti.

### 3.1 *La proposta di una drastica riduzione del numero dei deputati e dei senatori e le modifiche alla legge elettorale per garantirne l'applicabilità*

La proposta di riduzione del numero dei parlamentari, già approvata in prima lettura dal Senato e dalla Camera dei deputati, costituisce una delle due importanti riforme costituzionali proposte nella XVIII legislatura dalla maggioranza M5S-Lega<sup>44</sup>. Il vasto consenso

---

preferenza e riservavano di fatto ai partiti – attraverso la definizione dell'ordine di presentazione dei candidati della lista – la scelta di coloro i quali, in ragione della loro posizione in lista, sarebbero diventati deputati o senatori. Per la Consulta, nella sentenza n. 1 del 2014, al punto 5.1 del “Considerando in diritto”, queste norme erano «tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.».

<sup>44</sup> Il 7 febbraio 2019 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge costituzionale dal titolo “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”. La proposta prevede una riduzione pari al 36,5 per cento del numero dei parlamentari, dagli attuali 945 a 600. Più precisamente, il numero dei deputati passa da 630 a 400, compresi i deputati eletti nella circoscrizione Estero, che sono ridotti da dodici a otto. Il numero dei senatori elettivi, invece, è ridotto da 315 a 200, compresi i senatori eletti nella circoscrizione Estero, che passano da sei a quattro. La pro-

nell'opinione pubblica ad una mera riduzione numerica di deputati e senatori è, del resto, un inequivocabile indice del bassissimo grado di rappresentatività di cui godono i singoli parlamentari nei confronti del corpo elettorale. La drastica riduzione del numero dei rappresentanti eletti in Parlamento viene oggi presentata dalle forze di maggioranza, in stretta continuità con le passate legislature, quale strumento di razionalizzazione della spesa pubblica e limitazione dei “costi della politica”<sup>45</sup>.

Il problema della rappresentatività delle assemblee nei confronti del pluralismo degli interessi territoriali, politici e sociali espressi dal corpo elettorale, che dovrebbe costituire la questione di fondo su cui basare qualsiasi intervento sul numero dei componenti delle Camere, non viene nella discussione minimamente toccata. Analogamente il problema della capacità rappresentativa dei singoli candidati rispetto ai territori nei quali dovrebbero essere eletti viene di fatto ignorato, visto che è già stata approvata una legge di modifica della legge elettorale, finalizzata a garantirne l'applicabilità in caso di approvazione della revisione costituzionale del numero dei parlamentari<sup>46</sup>, che de-

---

posta di revisione costituzionale è stata poi approvata senza modificazioni dalla Camera dei deputati il 9 maggio 2019 ed è attualmente in corso di esame al Senato per la seconda deliberazione richiesta dall'art. 138 della Costituzione. Cfr. per il testo della riforma CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, *Disegni di legge e relazioni – Documenti*, Proposta di legge costituzionale n. 1585, pp. 1-3.

<sup>45</sup> Si vedano in questo senso la relazione sul testo proposto dalla commissione del Senatore Calderoli della Lega in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Disegni di legge e relazioni – Documenti*, Disegni di legge costituzionale nn. 214, 515 e 805-A, p. 4, e la relazione al disegno di legge A.S. n. 805, d'iniziativa dei senatori del Movimento 5 Stelle Patuanelli e Romeo, poi confluito nel testo unificato approvato dalla commissione. In entrambe le relazioni si fa cenno anche ad un secondo obiettivo della riforma, che consisterebbe nel miglioramento del processo decisionale delle Camere sotto il profilo dell'efficienza e della produttività, senza però specificare il nesso tra tale obiettivo e una mera riduzione del numero dei parlamentari.

<sup>46</sup> Si tratta legge 27 maggio 2019, n. 51, che contiene disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari. Il suo scopo è quello di rendere neutra, rispetto al numero dei deputati e dei senatori fissato in Costituzione, il sistema elettorale delle Camere, in vista dell'approvazione della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Le norme proposte non incidono sul carattere misto del sistema elettorale introdotto dalla legge Rosato nel 2017, ma sul criterio di determinazione dei collegi uninominali che non sarebbe più un numero fisso come è oggi, ma mobile ed indifferente al numero dei seggi da assegnare. In particolare, la proposta di modifica della legge elettorale prevede un numero di collegi uninominali pari a 3/8 del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni. Le circoscrizioni non sono modifica-

terminerebbe la formazione di collegi uninominali tanto ampi da ricomprendere al Senato fino a un milione di abitanti e una accentuata discrasia tra diverse regioni nel rapporto tra seggi da assegnare e popolazione media<sup>47</sup>.

Alla riduzione del numero degli eletti non è associato alcun tentativo di rafforzare la rappresentatività del singolo parlamentare nei confronti della più ampia platea di elettori che dovrebbe rappresentare. Un rafforzamento oggi più che mai necessario che potrebbe risultare in primo luogo dall'abolizione delle liste bloccate, dalla promozione di un diretto potere di scelta degli elettori del proprio rappresentante in Parlamento e, conseguentemente, dall'instaurazione di un diretto rapporto di responsabilità politica tra il parlamentare e gli elettori del collegio o della circoscrizione che ne ha determinato l'elezione. In secondo luogo, per promuovere la rappresentatività degli eletti sarebbero oggi più che mai necessarie modifiche agli attuali regolamenti parlamentari volte a promuovere le prerogative del singolo rappresentante per accrescerne, assieme alla sua visibilità e riconoscibilità anche mediatica, il potere di incidere efficacemente nei procedimenti decisionali delle Camere.

Al contrario l'impostazione di questa riforma costituzionale – e un giudizio analogo potrebbe riguardare anche la proposta di introduzione del *referendum* propositivo in questi mesi in discussione alla Camera – cela neanche troppo incoscientemente un diffuso sentimento antiparlamentare e mostra la gravità della crisi della rappresentanza politica nel quadro di una più complessiva marginalizzazione del Parlamento e delle sue prerogative. Un giudizio del resto confermato dal-

---

te. Dunque rimangono regionali per il Senato. Per la più precisa determinazione dei collegi – sia uninominali che plurinominali – si prevede una delega legislativa da esercitare entro due anni dall'entrata in vigore della legge nel caso in cui, in questo lasso di tempo, venisse approvata la riforma costituzionale del numero dei parlamentari.

<sup>47</sup> Si veda, a proposito della futura conformazione dei collegi uninominali del Senato che scaturirebbe dalla approvazione della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari già approvata in prima lettura da Camera e Senato, l'Audizione di L. TRUCCO, *Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari*, (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica – giovedì 29 novembre 2018), consultabile in [Astrid-online.it](http://Astrid-online.it), nella quale si mette in evidenza «la discrasia – ad oggi non così marcata – tra quei territori in cui un seggio verrebbe assegnato in rapporto ad una popolazione media intorno al milione di abitanti (v. Friuli-Venezia Giulia, ma anche Calabria e Toscana) e quelli in cui risulterebbero invece sufficienti solo seicentomila abitanti (v. Basilicata ed Abruzzo)».

la progressiva riduzione delle prerogative dei singoli parlamentari che, come vedremo, sta caratterizzando anche la XVIII legislatura con i sempre maggiori vincoli e limitazioni alle facoltà del singolo eletto poste dalle nuove regole interne ai partiti e ai gruppi e dall'introduzione di nuove prassi governative e parlamentari.

### 3.2 *L'attacco al libero mandato e i vincoli ai parlamentari nel "contratto per il governo del cambiamento"*

Per quanto riguarda la rappresentatività del singolo parlamentare nei confronti degli elettori che ne hanno determinato l'elezione, il *cambiamento* annunciato dalle forze della nuova maggioranza si è rivelato in realtà in stretta continuità con le tendenze già emerse nelle passate legislature, volte a vincolare il più possibile il mandato dell'eletto alle scelte del partito di appartenenza e a limitare una sua diretta e autonoma rappresentatività nei confronti degli elettori che ne hanno determinato l'elezione. Alla base di questa impostazione vi è l'idea che la rappresentatività del singolo parlamentare sia interamente mediata dal partito o dal movimento nelle cui liste o collegi l'eletto è stato collocato. In questo modo si nega l'esistenza di un diretto rapporto di responsabilità politica tra il singolo deputato o senatore e gli elettori del collegio che con il loro voto ne hanno determinato l'elezione. Il parlamentare diviene secondo tale impostazione responsabile solo verso il partito di appartenenza, l'unico soggetto ritenuto realmente rappresentativo nei confronti degli elettori e del quale l'eletto deve seguire fedelmente le indicazioni di voto pena l'espulsione.

Tra le proposte della nuova maggioranza spicca la proposta di «introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari» – presumibilmente attraverso una esplicita revisione dell'articolo 67 della Costituzione italiana – che è stata inserita nel contratto per il governo del cambiamento e fa quindi parte del programma Governo Conte<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> La proposta è contenuta nel paragrafo 20, dal titolo «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta», del *Contratto per il governo del cambiamento*, in [Repubblica.it](http://Repubblica.it). «Del resto» – si legge nel testo del contratto – «altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall'articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna». Non è chiaro, anche per i differenti riferimenti richiamati, se si proponga una

L'obiettivo di «contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo», si rivela in stretta continuità con analoghi progetti di revisione presentati nelle scorse legislature e volti a vincolare le libere scelte politiche dei rappresentanti della Nazione alle direttive delle forze politiche nelle cui liste sono stati eletti<sup>49</sup>. Si tratta a ben vedere, di proposte volte non già ad accentuare la responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori, ma al contrario ad escluderla, rendendo il parlamentare responsabile nei soli confronti del partito politico di appartenenza o meglio nei confronti dei suoi vertici che lo hanno collocato nelle liste bloccate per le elezioni di Camera e Senato.

---

revisione costituzionale dell'articolo 67 della Costituzione o se si voglia introdurre nei regolamenti parlamentari una più rigida disciplina dei gruppi che assicuri – nel senso già presente nel nuovo regolamento del Senato – una più stretta corrispondenza tra liste nelle quali i parlamentari sono stati eletti e gruppo di appartenenza.

<sup>49</sup> Si pensi alle proposte avanzate negli ultimi anni da quasi tutti i partiti di introdurre nei regolamenti parlamentari rigidi vincoli alla libertà di scelta del parlamentare del gruppo di appartenenza o che impediscano la formazione di nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura. Quest'ultima proposta ha parzialmente trovato attuazione nella nuova formulazione degli articoli 14 e 15 del regolamento del Senato approvata sul finire della XVII legislatura nell'ambito di una ampia riforma organica del Regolamento. Per i primi commenti in gran parte positivi alle innovazioni apportate alle regole per la formazione dei gruppi parlamentari al Senato si vedano: S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017, pp. 641-648; N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018. A questo proposito va ricordata nel 2009 la proposta lanciata dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi di introdurre per la deliberazione delle leggi da parte delle Camere un voto limitato ai soli capigruppo: cfr. *Berlusconi: "Voti solo il capogruppo"*. Fini: *"Idea che cadrà nel vuoto"*, in *La Repubblica*, del 10 marzo 2009. Per le proposte di revisione dell'articolo 67 della Costituzione e di introduzione di un mandato vincolato per i parlamentari si vedano per la XVI legislatura i disegni di legge costituzionale A.S. n. 295, di *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di vincolo di mandato*, presentato da P. Stiffoni (Lega Nord Padania); l'A.S. n. 2497 di *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di vincolo di mandato*, a prima firma del senatore R. Della Seta (Partito Democratico); l'A.S. n. 2497, di *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di dichiarazione di appartenenza dei membri del Parlamento a un gruppo parlamentare*, a prima firma di M. Scandroglio (Popolo della Libertà); per la XVII legislatura si vedano i disegni di legge costituzionale A.S. n. 196, di *Modifica degli articoli 67, 88 e 94 della Costituzione, in materia di mandato imperativo*, a prima firma della senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Popolo della Libertà), l'attuale Presidente del Senato e l'A.S. 2759, di *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, concernente il vincolo di mandato dei parlamentari*, a prima firma V. Crimi (Movimento 5 Stelle). Queste ultime due proposte mirano entrambe all'abolizione del divieto di mandato imperativo.

L'ipotesi di revisione dell'articolo 67 Cost., contenuta nel programma del Governo Conte, non si è ancora tradotta in un disegno di legge sul tema. Tuttavia l'avversione delle attuali forze di maggioranza nei confronti del libero mandato parlamentare e di un autonomo rapporto rappresentativo tra il parlamentare e gli elettori emerge dal proliferare, nella XVIII legislatura, di una serie di regole volte a limitare le libertà e a vincolare i voti e le opinioni espresse dai deputati e dai senatori.

Si tratta innanzitutto di regole interne alle forze politiche come «gli obblighi per i parlamentari italiani eletti sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle», attualmente contenuti nel Codice etico pubblicato dal blog di Beppe Grillo pochi mesi prima delle elezioni del 2018<sup>50</sup>. Questo documento detta regole di comportamento che la forza politica oggi maggiormente rappresentata in Parlamento ha fatto sottoscrivere a tutti i candidati nelle proprie liste per le elezioni di Camera e Senato. In cambio della collocazione nelle liste bloccate o nei collegati collegi uninominali del Movimento, il candidato si impegna una volta eletto: a votare la fiducia, ogni qualvolta ciò si renda necessario, ai governi presieduti da un presidente del consiglio dei ministri espressione dei 5 Stelle; ad utilizzare la cd. “Piattaforma Rousseau” come principale mezzo di comunicazione per uniformarsi agli obblighi di trasparenza e puntuale informazione dei cittadini e degli iscritti al Movimento 5 Stelle delle proprie attività parlamentari; a contribuire con una parte della propria futura indennità parlamentare al Movimento 5 Stelle e alla sua piattaforma informatica. Inoltre si obbliga e a versare centomila euro, a titolo di penale entro dieci giorni dall'espulsione, dall'abbandono o dalle dimissioni motivate da dissenso politico dal Gruppo parlamentare, quale indennizzo per gli oneri sostenuti dal Movimento 5 Stelle per la sua elezione<sup>51</sup>.

Tali obblighi, pur non avendo nessun rilievo giuridico, hanno tuttavia una forte capacità di effettivo condizionamento dei comportamenti dei parlamentari dei 5 Stelle. Essi esprimono l'idea che l'eletto nelle liste del Movimento sia sottoposto ad un rigido mandato imperativo di partito per tutta la durata della carica, che consiste in buona sostanza

---

<sup>50</sup> Per il testo integrale del Codice etico del Movimento 5 Stelle cfr. [iblogdellestelle.it](http://iblogdellestelle.it).

<sup>51</sup> Sono tutte prescrizioni contenute all'articolo 5 del Codice etico del M5S, recante «ulteriori obblighi specifici per i parlamentari italiani, europei ed i Consiglieri Regionali eletti sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle».

nella assoluta fedeltà alle scelte compiute dall'associazione. Egli pertanto è considerato responsabile politicamente, per gli atti che compie nello svolgimento delle sue funzioni di parlamentare, solo nei confronti del Movimento 5 Stelle, nei confronti del quale è chiamato a rispondere anche sul piano pecuniario. Il giudizio sul Governo e il voto sulla fiducia sono vincolati, se l'esecutivo è espressione del Movimento sin dal momento dell'elezione e per tutta la durata della legislatura, quali che siano i contenuti del programma di governo o le concrete decisioni che vengono prese da un tale esecutivo. Il rapporto con gli elettori è mediato dall'organizzazione attraverso la piattaforma digitale e non viene considerato un rapporto rappresentativo che possa avere un'autonoma rilevanza politica. L'elezione del parlamentare è considerata, infatti, un risultato conseguito dal Movimento, che ne ha sostenuto i costi della campagna elettorale, e come tale deve essere indennizzato anche economicamente in caso di espulsione, abbandono o di dissenso politico dell'eletto.

Un secondo tipo di vincoli, strettamente connessi all'idea di contratto individuale stipulato dai rappresentanti del Movimento 5 Stelle, è quello che si ritrova nel “contratto per il governo del cambiamento”, l'accordo di maggioranza che abbiamo già descritto e che, pertanto, coinvolge anche i rappresentanti della Lega in Parlamento. Nell'accordo di coalizione alla base della formazione del Governo Conte sono presenti regole dirette a disciplinare i comportamenti dei deputati e dei senatori della maggioranza, come se i vertici politici del Movimento 5 Stelle e della Lega avessero il potere di contrattare una restrizione delle prerogative dei parlamentari eletti nelle loro liste. Sulla base di queste regole i parlamentari del Movimento 5 Stelle e della Lega non possono presentare disegni di legge che attengono ai temi contenuti nel contratto per il governo del cambiamento. La loro presentazione è infatti riservata al Governo o a disegni di legge proposti dai Presidenti dei due gruppi parlamentari del M5S e della Lega di Camera e Senato, gli unici soggetti abilitati dall'accordo di coalizione a presentare disegni di legge attinenti agli argomenti contenuti nel programma di governo. Non solo. Nel “contratto” è scritto che ogni parlamentare ha la possibilità di presentare iniziative legislative – come se questo potere non fosse stabilito dall'articolo 71 della Costituzione –, ma che la richiesta di calendarizzazione «deve essere oggetto

di accordo tra i presidenti dei gruppi parlamentari delle due forze politiche»<sup>52</sup>.

Quel che stupisce di questa limitazione pattizia delle prerogative costituzionali dei parlamentari eletti nelle liste del Movimento 5 Stelle e della Lega, non è solo la presunzione dei vertici di queste due forze politiche di poter controllare e vincolare l'intera attività parlamentare alla mera ratifica di accordi già definiti nel contratto per il governo del cambiamento, ma l'idea che i due rapporti rappresentativi sui quali si regge il funzionamento della forma di governo – il rapporto di rappresentanza politica tra parlamentari ed elettori e il rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere – possano essere interamente ridotti ad una rigida contrattazione privata tra i vertici delle due forze di maggioranza, senza che nella dinamica politica della nostra democrazia parlamentare possano in alcun modo incidere l'opinione pubblica, le forze economiche, sociali e territoriali, gli altri organi costituzionali, le proposte avanzate dalle forze di opposizione o anche “soltanto” da un singolo parlamentare rappresentante della Nazione.

### *3.3 La limitazione delle prerogative dei singoli parlamentari nella recente riforma del regolamento del Senato*

La tendenza dei maggiori partiti politici italiani a porre nei propri statuti norme limitative delle prerogative dei propri parlamentari, già di per sé preoccupante, assume un peso ancora più allarmante se collocata nel quadro delle innovazioni apportate al regolamento del Senato sul finire della XVII legislatura. Infatti, tali innovazioni sembrano tutte operare in direzione di una più accentuata limitazione delle facoltà e dei poteri dei singoli senatori nei lavori dell'Assemblea, a tutto beneficio dei gruppi parlamentari e dei loro vertici. La compressione delle possibilità per i rappresentanti della Nazione di incidere sui lavori parlamentari singolarmente o comunque indipendentemente dalle prerogative dei gruppi, non può che avere effetti negativi sul loro peso politico e sulla connessa capacità rappresentativa.

Nella recente riforma organica del regolamento del Senato vi sono numerose prerogative parlamentari, specie di carattere procedurale, che sono state accentrate nei gruppi parlamentari. Le questioni pregiu-

---

<sup>52</sup> Tali prescrizioni sono contenute nel paragrafo 1, dal titolo «Funzionamento del Governo e dei Gruppi parlamentari», del Contratto per il governo del cambiamento.

diziali, le questioni sospensive e le proposte di non passaggio agli articoli, che prima della riforma potevano essere presentate da ciascun senatore, diventano di fatto con la riforma una prerogativa dei Gruppi parlamentari<sup>53</sup>. Lo stesso vale per le proposte di modifica del calendario dei lavori, per le proposte di votazione per parti separate dei testi, per le proposte di correzione di forma, nonché per le proposte di coordinamento finale dei testi<sup>54</sup>. Nel nuovo testo del regolamento del Senato si prevede infatti che tali questioni e tali proposte possano essere presentate solo da un senatore per ciascun Gruppo parlamentare<sup>55</sup>: tutte modifiche che si collocano nel quadro di una concezione dei lavori parlamentari marcatamente gruppo-centrica e si collegano strettamente ai due importanti cambiamenti introdotti dalla riforma organica del regolamento del Senato a) il generale dimezzamento dei tempi di intervento nelle discussioni in assemblea; b) il nuovo modello di esame degli emendamenti agli articoli. Due importanti interventi della riforma regolamentare, entrambi – come vedremo – fortemente penalizzanti delle prerogative e della possibilità di azione politica del singolo senatore.

Questa strategia di riforma che è stata giustificata sulla base dell'esigenza di conferire efficienza e rapidità ai lavori del Senato nasconde tre gravi pericoli: innanzitutto, il conferimento ai soli Gruppi parlamentari della possibilità di attivare quegli strumenti che nella loro *ratio* originaria erano intesi quale contributo del singolo parlamentare alla migliore redazione dei testi legislativi ed in generale al più

---

<sup>53</sup> Si tratta in particolare delle modifiche agli articoli 93, comma 1 e 96, comma 1, del regolamento del Senato. Le ragioni di tali modifiche è stata spiegata con la necessità di limitare l'uso ostruzionistico di questi strumenti procedurali. Così ad esempio S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica*, cit., p. 655 e A. CARBONI, *Voto segreto e questioni pregiudiziali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2019, p. 72, che ricorda la pratica, messa in atto dai gruppi di opposizione prima della riforma del regolamento del Senato, di far presentare a ogni senatore del gruppo una questione pregiudiziale, con la conseguente necessità di illustrarle tutte in Aula così da ritardare l'inizio dell'esame di merito del disegno di legge in discussione.

<sup>54</sup> Si vedano le modifiche di identico segno apportate dalla riforma organica agli articoli 55, comma 3, 102, comma 5 e 103, comma 1, del regolamento del Senato. La legittimazione a presentare tali proposte prima prerogativa di ciascun senatore è oggi limitata a un senatore per ciascun gruppo, che sarà ovviamente quello indicato dai vertici del gruppo parlamentare.

<sup>55</sup> Cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 36-39.

corretto svolgimento della discussione<sup>56</sup>, rischia di snaturarne le specifiche finalità, rendendone l'uso meramente strumentale alla più complessiva strategia del Gruppo parlamentare rispetto al provvedimento in discussione; in secondo luogo l'eccessiva limitazione delle prerogative del singolo parlamentare e della sua libertà di azione politico-parlamentare rischia di comprimere quel canale di rappresentatività diretta e personale che il singolo eletto ha con il gli elettori e gli interessi sociali e territoriali che ne hanno determinato l'elezione, anche al di là della sua appartenenza partitica; infine se il disciplinamento partitico dell'eletto arriva a condizionarne totalmente i comportamenti parlamentari, risulta offuscata quella *rappresentanza funzionale* della Nazione sancita dall'articolo 67 della Costituzione che dovrebbe impegnare il singolo membro del Parlamento al perseguimento dell'interesse generale, contemperandone la appartenenza di parte e la sua responsabilità politica verso il gruppo parlamentare al quale ha aderito.

Nelle democrazie rappresentative vi è l'esigenza che gli eletti nelle assemblee parlamentari svolgano le loro funzioni nell'interesse generale e non solo rappresentando politicamente gli interessi anche particolari di coloro che ne hanno determinato elezione. La funzione della "rappresentanza della Nazione" attribuita ad ogni parlamentare dall'articolo 67 della Costituzione – non a caso nello stesso enunciato che preclude la possibilità di un mandato imperativo – risponde appunto a questa esigenza: l'eletto dovrà svolgere la propria attività nell'interesse generale, sia pure nella specifica visione di tale interesse che è propria della forza politica e degli elettori da lui politicamente rappresentati. In altre parole, la qualificazione del ruolo del parlamentare quale rappresentante della Nazione gli attribuisce una rappresentanza funzionale, che fornisce una definizione normativa del modo in cui devono essere svolte le funzioni giuridicamente rappresentative tanto del singolo eletto quanto dell'intero organo legislativo. È proprio sulla base di come ha svolto le sue funzioni nell'interesse generale che sarà fatta valere la sua responsabilità politica da parte degli elettori alla fine del suo mandato<sup>57</sup>. Per questo vi è l'esigenza che anche nel par-

---

<sup>56</sup> *Ivi*, p. 32.

<sup>57</sup> La rappresentazione dell'interesse generale espressa dalla formula della rappresentanza della Nazione non nega il rapporto rappresentativo, né tanto meno la responsabilità politica del parlamentare nei confronti degli elettori come, del resto, non preclude l'esistenza di un preciso mandato politico da parte del partito e degli elettori che hanno

lamentarismo dei partiti, dove il ruolo dei gruppi è determinante per l'organizzazione dei lavori delle Camere, i parlamentari possano esercitare le proprie facoltà e prerogative e con esse incidere autonomamente sulle discussioni e sulle votazioni che si svolgono in assemblea, anche in dissenso con le indicazioni del gruppo parlamentare di appartenenza.

Se al contrario si adotta una concezione ratificante della democrazia, quale quella egemone da ormai molti anni nel sistema politico italiano, la rappresentanza parlamentare sarà intesa come esclusiva espressione dei partiti che “scelgono” i propri deputati e senatori attraverso le liste bloccate, ne vincolano i comportamenti parlamentari attraverso regole interne al partito o al gruppo, ne sanzionano anche pecuniariamente il dissenso e, infine, ne limitano i poteri assegnati dalla Costituzione attraverso “contratti” stipulati tra i capi delle forze di maggioranza. In tale quadro le modifiche regolamentari che determinano la concentrazione delle prerogative parlamentari nei vertici dei gruppi parlamentari – come quelle che abbiamo qui indicato – celano sotto il pretesto della maggiore efficienza e rapidità dei lavori parlamentari, l'intenzione di ridurre deputati e senatori ad organi ratificanti delle decisioni dei gruppi di appartenenza e, nel caso questi siano parte della maggioranza, ad organi ratificanti delle decisioni legislative proposte dal Governo. La rappresentatività del Parlamento declina in una mera rappresentazione dei contrapposti interessi di parte impersonati dai vertici politici dei gruppi parlamentari.

---

concorso all'elezione del parlamentare. Al contrario si giustappone alla responsabilità politica e vale a specificarne e a contemperarne il contenuto: il deputato o il senatore rappresenterà politicamente gli elettori e i partiti che ne hanno determinato l'elezione nel perseguimento dell'interesse generale e sarà, quindi, responsabile politicamente per come rappresenta giuridicamente l'organo preposto ad un tale scopo. Sul concetto di rappresentanza funzionale del parlamentare, con riferimento alla rappresentanza della Nazione che gli viene attribuita dall'articolo 67 della Costituzione, sia consentito rinviare a C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., pp. 86-90.

#### **4. Il declino del pubblico dibattito parlamentare. Il nuovo regolamento del Senato e la drastica limitazione della discussione in Assemblea**

La discussione pubblica parlamentare come metodo e come strumento essenziale per il conseguimento della decisione politica non sembra aver arrestato la sua crisi, che negli ultimi vent'anni si è strettamente legata alla crisi della funzione legislativa delle Camere. Al contrario sotto numerosi punti di vista la perdita di importanza della discussione nei lavori delle Camere ha subito in questo scorcio di XVIII legislatura una forte accelerazione.

Sotto un primo profilo, la rilevanza politica *esterna* delle discussioni parlamentari, cioè la loro influenza sul dibattito pubblico più generale – che si svolge nel sempre più ampio e diversificato circuito politico mediatico – è sembrato minimo o comunque minore rispetto all'esperienza degli anni passati. È del resto la complessiva attività delle Camere che appare sempre meno centrale nel dibattito politico, in connessione con un declino della centralità decisionale del Parlamento. Sotto questo aspetto è significativa, rispetto alle più recenti legislature, la minore visibilità politica e mediatica dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, sia di quelli delle forze di maggioranza che di quelli delle forze di opposizione, un tempo attori politici di primo piano al centro dell'informazione politica quotidiana. Si è assistito, invece, ad un forte protagonismo della comunicazione politica dell'esecutivo, in forte continuità con le legislature precedenti. Non solo attraverso la televisione e le conferenze stampa a margine dei lavori del Consiglio dei ministri, come era stato soprattutto nelle scorse legislature, ma direttamente con la comunicazione politica personale dei membri del Governo Conte attraverso un uso sempre più intenso dei *social network*.

Sotto un secondo profilo – potremmo dire *interno* alle attività delle Camere – il peso dei dibattiti parlamentari nei procedimenti decisionali di Camera e Senato non sembra sia stato aumentato dal preteso “cambiamento” delle prassi istituzionali annunciato dalla nuova maggioranza di governo. La vicenda dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019 è un esempio estremo, ma significativo, della sostanziale irrilevanza che ha avuto discussione parlamentare per la definizione del testo della manovra economica: in commissione il dibat-

tito sul testo definitivo della manovra di bilancio è stata di fatto aggirato, mentre in Aula estremamente compresso.

Questo declino della discussione in Assemblea è stato registrato e insieme favorito dalla riforma organica del Regolamento del Senato, approvata alla fine della XVII legislatura, con il consenso di tutti i gruppi parlamentari. La nuova disciplina ha infatti dimezzato la durata massima di tutti gli interventi previsti nella discussione generale a conferma della forte perdita di rilevanza di questa fase nel procedimento decisionale dell'Aula del Senato<sup>58</sup>.

La novità più importante della riforma, che attesta un vero e proprio abbandono da parte dell'Assemblea del metodo della discussione quale presupposto della decisione è, però, rappresentato dal nuovo modello di esame degli emendamenti agli articoli introdotto con la modifica dell'articolo 100 del regolamento. La discussione sugli emendamenti ad uno stesso articolo, che fino alla scorsa legislatura prevedeva l'illustrazione da parte dei presentatori e la possibilità di ciascun senatore di intervenire nel dibattito, sebbene una sola volta, è stata sostituita dalla sola illustrazione degli emendamenti, da parte di uno solo dei presentatori che può intervenire una sola volta per non oltre cinque minuti, elevabili a dieci se è l'unico intervento del Gruppo. In tale intervento il senatore che parlerà a nome del gruppo dovrà illustrare non solo la sua proposta emendativa, ma il complesso degli emendamenti presentati dai senatori del proprio Gruppo (art. 100, comma 9). Dopo tale illustrazione è ammesso solo l'ulteriore intervento di un senatore per gruppo per non più di cinque minuti<sup>59</sup>.

L'esito di un tale cambiamento è quello di impedire un reale dibattito sugli emendamenti che, soprattutto quando illustrati da un senatore per tutto il gruppo, si ridurrà ad una piatta contrapposizione delle già polarizzate posizioni espresse dai gruppi. Un tale meccanismo, in-

---

<sup>58</sup> In particolare con le modifiche apportate agli articoli 89, 92 e 99 del Regolamento del Senato: i tempi massimi di tutti gli interventi sono stati ridotti da 20 a 10 minuti; i tempi ampliati discrezionalmente dal Presidente limitatamente ad un oratore per Gruppo, per le repliche dei Relatori e del rappresentante del Governo sono stati ridotti da 60 a 30 minuti; i tempi massimi di intervento di un oratore per gruppo sulla proposta di chiusura anticipata della discussione generale sono stati ridotti dai 10 a 3 minuti; infine i tempi massimi degli interventi sui richiami al regolamento, per l'ordine del giorno e per l'ordine delle discussioni e delle votazioni sono tutti stati ridotti da 10 a 5 minuti.

<sup>59</sup> Esaurita la discussione, analogamente a quanto era previsto nella precedente versione dell'art. 100, comma 9 del regolamento, il relatore e il rappresentante del Governo si pronunciano sugli emendamenti presentati.

fatti, impedendo ai senatori che si discostano anche solo parzialmente dalle posizioni maggioritarie nel proprio gruppo di incidere sulla discussione dell'articolo in questione, anche solo proponendo soluzioni compromissorie sulle quali possano convergere senatori di altri gruppi, rende molto difficile che un tale sommario dibattito in Assemblea possa realmente incidere sull'esito delle votazioni e sulla più complessiva formulazione dell'articolo<sup>60</sup>. Limitando così fortemente il diritto di parola in Assemblea si sterilizza di fatto la discussione, che non è più finalizzata alla ricerca della migliore formulazione dell'articolo in esame, ma si riduce nella gran parte dei casi ad una mera rappresentazione delle diverse posizioni espresse dai gruppi parlamentari<sup>61</sup>.

La forte limitazione della discussione in Aula dovrebbe essere compensata da una forte valorizzazione dell'istruttoria legislativa in commissione e quindi da discussioni più approfondite in una sede più ristretta e competente sulla materia del provvedimento in esame. Sono ormai più di vent'anni che si parla diffusamente di interventi di valorizzazione dell'istruttoria in commissione, il più delle volte per compensare contestuali limitazioni e contrazioni del dibattito in Aula<sup>62</sup>. Su questo terreno è clamorosamente fallita la riforma del Regolamento della Camera dei deputati della fine degli anni Novanta del secolo scorso. La riforma Violante, infatti, teorizzava un vero e proprio scambio tra la certezza dei tempi della decisione, garantita al binomio

---

<sup>60</sup> A completamento di questa strategia di drastica riduzione dei tempi e delle voci della discussione parlamentare, portata avanti dalla riforma organica del Regolamento del Senato, vi è stata l'eliminazione dell'annuncio di voto quale istituto generale che consentiva ad ogni senatore prima di ogni votazione di dichiarare quale sarebbe stato il proprio voto senza specificarne i motivi. Con la riscrittura dell'articolo 109 del regolamento non solo questa facoltà non è più prevista, ma sono stati dimezzati da dieci a cinque minuti i tempi della dichiarazione di voto fatta da un senatore per ciascun gruppo parlamentare, prima di ogni votazione, a nome del gruppo di appartenenza. Infine, sono state ridotte da dieci a tre minuti le dichiarazioni in dissenso dei senatori che intendano dissociarsi dalle posizioni assunte dal proprio gruppo. Su tali aspetti si vedano le osservazioni di A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica*, cit., pp. 39-40.

<sup>61</sup> Si palesa qui una correlazione tra le modifiche di cui agli articoli 100 e 109 del regolamento del Senato, relative al dibattito sugli emendamenti, introdotte per ridurre la discussione ad un confronto-contrapposizione tra le diverse posizioni dei Gruppi, e le modifiche agli articoli 93 e 96, analizzate nel paragrafo 3.3, che hanno disciplinato in senso più restrittivo la facoltà di porre questioni procedurali non più prerogative dei singoli senatori, ma accentrate in capo al gruppo di appartenenza.

<sup>62</sup> Cfr. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli 14-15 giugno 2019*, testo provvisorio, consultabile in [Gruppodipisa.it](http://Gruppodipisa.it), pp. 15-16.

maggioranza-governo dalla limitazione della discussione in Aula, e un maggiore peso conferito all'istruttoria in commissione, grazie alla quale le opposizioni avrebbero visto riconoscersi speciali prerogative esercitabili in aula dal Relatore di minoranza e alcune specifiche procedure informative e di controllo azionabili nel corso dell'istruttoria in commissione<sup>63</sup>. L'idea di fondo era che l'istruttoria legislativa in commissione si sarebbe dovuta caratterizzare per l'elevato livello di approfondimento *tecnico* dei testi e per la selezione delle principali alternative normative. Sulla base di tali risultati si sarebbe aperto poi in Assemblea, a partire dalla discussione generale, un serrato confronto *politico* sulle diverse opzioni in campo<sup>64</sup>.

La riforma organica del Regolamento del Senato sembra aver tentato una diversa strada: in primo luogo, si è introdotta la previsione nel programma di due settimane da riservare ogni mese ai lavori delle commissioni, non coincidenti con i lavori dell'Assemblea, al fine di garantire continuità e tempi adeguati all'esame in commissione<sup>65</sup>; in secondo luogo, è stata timidamente ampliata la pubblicità dei lavori in

---

<sup>63</sup> Si tratta delle procedure previste dall'articolo 79, comma 5, del regolamento della Camera, che prevedono la possibilità per la commissione in sede referente di: a) richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche; b) servirsi di tutte le procedure informative, di indagine e di controllo previste dal regolamento, che permettono alla commissione di sentire in audizione ministri e funzionari pubblici, aprire indagini conoscitive e richiedere chiarimenti, informazioni e rapporti all'ISTAT, al CNEL e alla Corte dei conti. L'efficacia di tali previsioni dovrebbe essere garantita dalla previsione dello stesso articolo 79 del regolamento per il quale «la Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo». Secondo U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale*, Cedam, Padova, 2001, p. 142, tali procedure garantite alle minoranze andavano lette come forme di adeguamento del procedimento legislativo al sistema maggioritario e configuravano un primo statuto delle opposizioni. Lo scarso utilizzo di tali strumenti nella prassi dei lavori della Camera degli ultimi vent'anni, così come il sostanziale fallimento del tentativo di valorizzazione dell'istruttoria legislativa in commissione, mostrano come nei fatti questo "scambio" si sia rivelato fortemente asimmetrico. 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. 37-41 e 45.

<sup>64</sup> Sul sostanziale fallimento di tale strategia riformatrice cfr. C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte III, pp. 172-177.

<sup>65</sup> Si tratta del nuovo articolo 53, comma 2, del regolamento del Senato in materia di programmazione dei lavori.

commissione, anche in questo caso coerentemente con il regolamento dell'altro ramo del Parlamento<sup>66</sup>. Fino ad oggi, anche per la stentata attuazione di queste nuove disposizioni regolamentari, non sembra avvertirsi una valorizzazione del ruolo istruttorio delle commissioni parlamentari che, al contrario, hanno visto contrarsi il tempo a loro disposizione per l'esame dei provvedimenti più importanti e ridursi di conseguenza la loro capacità di incidenza soprattutto con riferimento alle leggi di conversione dei decreti legge. A tale risultato ha probabilmente contribuito anche la forte compressione della discussione generale in Aula, che dovrebbe essere il momento nel quale vengono illustrati e dibattuti i risultati dell'istruttoria legislativa.

In conclusione, anche la discussione parlamentare non ha arrestato il suo ormai più che ventennale declino. Ad esso sta contribuendo la riforma del regolamento Senato approvata alla fine della scorsa legislatura che, nella stanca riproposizione del modello di democrazia decidente proposto dalla riforma Violante, ha ulteriormente dimezzato i tempi per la discussione in aula e destrutturato il dibattito sugli emendamenti, riducendolo ad una mera contrapposizione delle diverse posizioni dei gruppi e, quindi, in fondo inutile per la formulazione finale dell'articolo. L'idea di fondo che presiede dalla fine degli anni Novanta ai lavori delle Camere è che il Parlamento deve essere, non tanto il luogo di confronto e di dibattito tra i diversi interessi rappresentati al fine di trovare soluzioni rispondenti all'interesse generale, quanto un organo che prende in tempi certi decisioni attuative dell'indirizzo politico determinato dal Governo e dalla maggioranza parlamentare sulla base di una loro diretta legittimazione elettorale<sup>67</sup>. Come tale al centro della sua attività non vi è più la discussione ma la votazione. In questa chiave la discussione parlamentare non è più un momento politica-

---

<sup>66</sup> A questo riguardo vi è stata una fin troppo prudente riscrittura dell'articolo 33 del regolamento del Senato: da un lato è stata abrogata la norma, contenuta nel terzo comma, che stabiliva il carattere non pubblico delle sedute delle Commissioni in sede referente e consultiva; dall'altro si è stabilito che anche per tali sedute il Presidente del Senato, su domanda della Commissione, può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi.

<sup>67</sup> Per una critica di tale impostazione si veda G. AZZARITI, *Diritto e Conflitti*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 184-194, secondo il quale per rilegittimare il Parlamento è necessario abbandonare la visione funzionalista delle Camere, incentrata sulle tecniche idonee ad assicurare l'"efficienza", la "certezza" e la "rapidità" della decisione legislativa, e tornare ad una visione propriamente costituzionale del ruolo del Parlamento incentrata sul valore della rappresentanza politica.

mente necessario e centrale per giungere ad una decisione politica e pertanto può essere compressa, limitata o addirittura aggirata.

Resi inutili i dibattiti parlamentari ai fini della decisione finale, essi hanno perso rilevanza politica in primo luogo agli occhi dei partiti e degli stessi parlamentari, che preferiscono affidare le proprie opinioni e le proprie proposte direttamente agli organi di informazione. La discussione sulle proposte del Governo e il pubblico dibattito tra i partiti – così come lo scontro politico anche su argomenti oggetto dell’esame delle Camere – si svolgono sempre più esclusivamente nel circuito mediatico dell’informazione politica ed hanno, così, abbandonato le aule parlamentari ormai lasciate vuote al momento della discussione e in preda ad oratori che non si ascoltano e che non ascolta quasi più nessuno.

## 5. Il declino della funzione legislativa delle Camere

«Invito tutti noi a riflettere sulla necessità che il Parlamento ritrovi la centralità che gli è garantita dalla Costituzione. [...] possiamo contribuire a riaffermarla ai nostri giorni, in un contesto in cui il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo continua a essere caratterizzato dall’abuso di strumenti che dovrebbero essere residuali, in cui poteri e competenze sono spesso trasferiti in altre sedi decisionali, in cui gli interessi sono frammentati e le leggi sono sempre più settoriali e tecniche. Dobbiamo impegnarci a difendere il Parlamento da chi cerca di influenzarne i tempi e le scelte a proprio vantaggio personale»<sup>68</sup>.

Sono queste le parole pronunciate all’inizio della legislatura dal nuovo Presidente della Camera dei deputati Roberto Fico nel suo discorso di insediamento, che connetteva esplicitamente “lo spirito di cambiamento” emerso dalle elezioni del 4 marzo 2018 ad una ritrovata centralità delle Camere nell’esercizio della funzione legislativa<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Dal discorso di insediamento del Presidente della Camera Roberto Fico, in Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Discussioni – Resoconto Stenografico*, 23 marzo 2018, 1<sup>a</sup> Seduta, p. 36.

<sup>69</sup> *Ivi*, pp. 36-37: «Abbiamo provato tante volte la sensazione amara di essere esposti a pressioni esterne inaccettabili. La massima apertura e la costruzione di rapporti, anche all’esterno del Parlamento, sono un contributo fondamentale al processo democratico, ma voglio affermare con forza che le decisioni finali devono maturare solo e soltanto nelle Commissioni e nell’Aula, perché soltanto un lavoro indipendente può dare vita a leggi di

Ad un anno da quel discorso si può affermare senza alcun dubbio che gli auspici del Presidente della Camera di una rinnovata centralità delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa non hanno trovato riscontro nelle prassi governative e parlamentari seguite nel primo anno della XVIII legislatura. L'abuso degli strumenti che dovrebbero essere eccezionali o comunque residuali, come i decreti-legge e la questione di fiducia, ha continuato a condizionare con ancora maggiore incisività del passato la funzione legislativa delle Camere e nuove ed inedite forzature sono state imposte alle regole del procedimento legislativo, tanto nella fase dell'esame in commissione quanto in quella dell'esame da parte dell'Assemblea.

### *5.1 L'ordinaria prevalenza della decretazione d'urgenza nei lavori delle Camere e le promesse mancate di valorizzazione dell'attività legislativa nelle commissioni permanenti*

La funzione legislativa delle Camere continua ad essere fortemente compressa dalla decretazione d'urgenza, in totale continuità con la precedente legislatura<sup>70</sup>. Inoltre, se si considera la quota di emendamenti di iniziativa parlamentare approvati in sede di conversione dei decreti, le Camere risultano – almeno sul piano quantitativo – ancora meno influenti che nel passato<sup>71</sup>.

---

qualità. Per questo motivo voglio affermare con decisione che non consentirò scorciatoie né forzature del dibattito parlamentare».

<sup>70</sup> Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi – Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. I decreti-legge. Aggiornamento al 23 settembre 2018*, n. 1, del 24 ottobre 2018, p. 3, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati. Gli Appunti del Comitato per la legislazione prendono in esame i primi sei mesi della XVIII legislatura e mostrano come la dimensione quantitativa del fenomeno sia analoga a quella della XVII legislatura: in entrambi i casi sono stati emanati 9 decreti legge. È cambiato, tuttavia, il peso delle leggi di conversione nell'economia dei lavori delle Camere rispetto al numero complessivo delle leggi ordinarie: nella XVIII legislatura esse rappresentano l'81,8% delle leggi ordinarie complessivamente approvate, mentre nel corrispondente periodo della XVII legislatura esse erano il 52,9%. Una differenza percentuale che si spiega con il numero molto basso delle leggi ordinarie sottoposte all'esame delle assemblee legislative nei primi sei mesi della legislatura in corso.

<sup>71</sup> *Ivi*, p. 5. In un contesto in cui il potere legislativo si accentra nelle mani del Governo, gli emendamenti di origine parlamentare risultano essere forse l'unico margine d'azione degli eletti per influire nel processo di produzione normativa. Ebbene, nei primi sei mesi del Governo Conte la media è di 44 emendamenti approvati per provvedimento, contro una media di circa 128 emendamenti parlamentari approvati durante gli esecutivi della

Un tale quadro, che palesa un'oggettiva e progressiva appropriazione da parte del Governo della funzione legislativa attraverso l'uso ormai "ordinario" della decretazione d'urgenza, è aggravato – come abbiamo già evidenziato – dal perdurante abuso della questione di fiducia che si configura oramai come un vero e proprio "esproprio continuato" da parte del Governo delle fasi finali e caratterizzanti dei procedimenti legislativi<sup>72</sup>. In tale contesto ogni strategia di riforma e rivitalizzazione del procedimento legislativo risulta vana. Le misure di velocizzazione dei tempi di esame in Assemblea, volte a rendere più "attraente" per le forze di maggioranza il procedimento legislativo ordinario anche a costo del doloroso sacrificio degli spazi di discussione parlamentare, non possono che favorire anzitutto l'esecutivo, che si governerà di procedure più rapide per aumentare il numero e le dimensioni dei decreti-legge e occupare tutti gli spazi liberati nel calendario. Per altro verso gli strumenti finalizzati a potenziare l'istruttoria legislativa e più in generale il lavoro delle commissioni vengono di fatto vanificati proprio dall'egemonia che il governo impone sulla programmazione d'aula e di commissione attraverso la decretazione d'urgenza e che costringe le Camere ad un esame sostanzialmente monocamerale delle leggi di conversione dei decreti legge<sup>73</sup>.

---

precedente legislatura: quasi tre volte in meno. Un dato che nel sempre più generalizzato dominio della decretazione d'urgenza vede drasticamente ridotto e sminuito il ruolo politico di Camera e Senato. Si vedano, a conferma delle rilevazioni dell'Osservatorio per la legislazione della Camera dei deputati, i dati forniti sul primo semestre del Governo Conte in Openpolis, *Semestre giallo-verde*, cit. pp. 10-11.

<sup>72</sup> Così lo definisce A. MANZELLA, *Prefazione. Dieci anni dopo*, in L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 3<sup>a</sup> ed., p. 11.

<sup>73</sup> Questo fenomeno che si era già radicato nella XVII legislatura è il frutto dell'utilizzo sempre più sistematico della questione di fiducia su maxiemendamenti nel procedimento di conversione in legge dei decreti e appare nella XVIII legislatura ancora più sviluppato. Nel primo semestre della XVIII Legislatura per l'approvazione della legge di conversione dei decreti-legge è stata sempre sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere, con l'unica eccezione del decreto-legge n. 91/2018 cosiddetto "proroga termini"; nel primo semestre della XVII Legislatura invece, in ben 5 occasioni (su 9 leggi di conversione) si è reso necessario un doppio passaggio nel primo ramo di esame. L'attività modificativa del decreto legge diventa di fatto monocamerale e si concentra nelle commissioni competenti della Camera dove è stato presentato il disegno di legge di conversione. Una volta passato all'altra Camera, le modifiche saranno nella gran parte dei casi solo marginali o si andrà all'approvazione del decreto nel testo emendato dalla prima Camera, magari con l'imposizione anche nel secondo ramo del Parlamento del voto di fiducia. Le commissioni di merito in prima lettura diventano in questo modo il terminale unico di tutta l'attività

È quello che sta avvenendo alla riforma organica del Regolamento del Senato che, al di là delle molteplici innovazioni che certamente incidono sul modo di lavorare del Senato, rischia di fallire proprio laddove più clamorosamente è fallita la riforma Violante del regolamento della Camera ormai più di vent'anni fa: quello della riaffermazione della centralità del lavoro delle Commissioni nel procedimento legislativo<sup>74</sup>.

Tra le innovazioni più importanti della riforma del regolamento del Senato che avrebbero dovuto contribuire a riaffermare la centralità della legge parlamentare e fronteggiare l'invasione della decretazione d'urgenza vi è stato, innanzitutto, il tentativo di valorizzare l'attività legislativa in sede decentrata introducendo, nell'art. 34 del regolamento, il criterio per il quale i disegni di legge sono di regola assegnati nelle Commissioni permanenti in sede deliberante o in sede redigente<sup>75</sup>. Viene quindi invertito il principio per il quale i disegni di legge sono di regola assegnati alle Commissioni in sede referente secondo la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte dell'Assemblea.

La seconda importante innovazione ha riguardato le norme che disciplinano l'organizzazione dei lavori del Senato. Pur mantenendosi il carattere bimestrale del programma, i lavori sono stati riorganizzati su base mensile: con la modifica dell'articolo 53 del regolamento, sono

---

emendativa che le Camere svolgeranno sul decreto. Si veda per una più ampia esposizione del fenomeno C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione*, cit., pp. 169-172, nonché per i dati sul primo semestre della XVIII legislatura, Camera dei deputati, Servizio Studi – Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato*, cit. pp. 4-5.

<sup>74</sup> Era questo uno degli ambiziosi obiettivi della riforma organica, come si evince anche dalla relazione di Roberto Calderoli che accompagna la proposta di riforma della Giunta per il regolamento poi approvata, con il consenso di tutti i gruppi parlamentari, dall'Assemblea del Senato il 20 dicembre 2017. Tra le tre principali linee di intervento – si legge nella relazione in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Proposta di modificazione del Regolamento* - Doc. II, n.38, d'iniziativa della Giunta per il regolamento, comunicata alla Presidenza il 14 novembre 2017, p. 3 – spicca il «riordino delle disposizioni che regolano l'attività svolta dalle Commissioni permanenti, al fine di riaffermarne la centralità nel procedimento legislativo».

<sup>75</sup> Collegata a questa rilevante modifica è l'introduzione, in caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente, del potere della Conferenza dei Presidenti di Gruppo di fissare il termine per la conclusione dell'esame istruttorio in Commissione, in modo da accentuare la prevalenza della programmazione centralizzata dell'Aula su quella decentrata delle Commissioni permanenti. Sulla questione cfr. C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., pp. 581-582 e specialmente la nota 49.

state riservate al lavoro in Commissione due settimane del calendario, e si è stabilito che esse non possono coincidere con quelle dedicate ai lavori dell'Aula. L'obiettivo è quello di rendere più fluide le procedure parlamentari valorizzando il lavoro istruttorio in commissione, al quale si tenta di garantire in tal modo uno spazio più ampio, continuo e delimitato nell'ambito del programma dei lavori<sup>76</sup>.

Ad ormai un anno dalla loro entrata in vigore tali disposizioni hanno avuto un'applicazione molto parziale e poco significativa sulla produzione legislativa, soprattutto a causa di una programmazione dei lavori delle Camere prevalentemente occupata dall'esame dei decreti legge del Governo<sup>77</sup>. Più in generale sembra del tutto illusorio pensare di favorire l'attività legislativa decentrata delle commissioni in sede deliberante e redigente in un contesto di calendari oggettivamente dominati dalla prevalenza dei procedimenti legislativi "duali" – leggi delega, leggi di autorizzazione alla ratifica, leggi di approvazione di bilanci e consuntivi e soprattutto leggi di conversione di decreti legge – per i quali è esplicitamente escluso un esame decentrato. La nuova norma introdotta nell'articolo 34 del regolamento del Senato della assegnazione "di regola" dei disegni di legge in sede deliberante o redigente mostra oggi tutta l'incapacità della riforma organica nel determinare una rivalutazione del procedimento legislativo. Essa riguarda, infatti, una categoria di disegni di legge – quelli ordinari – che è già residuale nella concreta attività delle Camere. Nei fatti la nuova formulazione dell'art. 34 del regolamento non ha portato in un anno di lavori del Senato all'approvazione di nessun disegno di legge in sede deliberante, e ha determinato un uso poco significativo della sede redigente<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Tale innovazione che avrebbe dovuto consentire un'istruttoria concentrata e più specifica va letta, come osservano A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica*, cit., pp. 21-22, in stretta correlazione con l'introduzione del principio dell'assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede deliberante o redigente, che la riforma del regolamento del Senato ha inserito nel nuovo comma 1-bis dell'articolo 34.

<sup>77</sup> Tra coloro che, già all'indomani dell'approvazione della riforma organica del regolamento del Senato, avevano espresso le loro riserve sulla effettiva riuscita di tali innovazioni in materia di programmazione dei lavori e procedimento legislativo decentrato si veda S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica*, cit., pp. 650-651.

<sup>78</sup> Le leggi approvate dopo l'esame in sede referente al Senato, con la procedura introdotta dalla riforma organica del regolamento, sono 7 su un totale di 48 leggi approvate dall'inizio della XVIII legislatura.

Un discorso analogo riguarda la riserva delle due settimane del programma dedicate esclusivamente ai lavori delle commissioni. Anche in questo caso il dominio della decretazione d'urgenza sui lavori delle Camere rende ingestibile tale riserva, perché tanto il calendario d'aula quanto quello delle commissioni devono tenere conto dei rigidi termini di conversione dei decreti che nei fatti dipendono dal Governo, ma anche dai tempi d'esame della Camera, dove non vige una analoga riserva. In tali condizioni è già da considerarsi un traguardo l'aver riservato ai lavori in commissione una settimana di lavori ogni due mesi, che ha comunque effetti limitati sulla ampiezza e sulla produttività dei lavori nelle commissioni. D'altra parte questa vicenda evidenzia bene come il dominio dell'esecutivo sui calendari dei lavori, esercitato con la moltiplicazione dei decreti legge in conversione, renda di fatto impossibile una seria programmazione dei lavori tanto in Aula quanto nelle commissioni.

*5.2. Il procedimento legislativo nelle prassi parlamentari e governative della XVIII legislatura. L'importanza dell'Ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*

Il procedimento legislativo ha visto nella XVIII legislatura l'emergere di nuove e controverse prassi parlamentari e la riproposizione in forma estrema di prassi governative, consolidate nelle passate legislature, fortemente limitative delle prerogative delle Camere e dei singoli parlamentari che, per la loro rilevanza, sono state al centro dello scontro politico tra i partiti.

Una prima novità in questo senso è stata introdotta nell'esame degli emendamenti parlamentari da parte delle commissioni bilancio di Camera e Senato, svolto al fine di esprimere un parere sulla idoneità della copertura finanziaria di quelle proposte legislative che importino nuove o maggiori spese o una diminuzione delle entrate. Ebbene sin dai primi mesi della XVIII legislatura in entrambe le Camere la 5<sup>a</sup> commissione Bilancio, avvalendosi del suo potere di richiedere al Governo una relazione tecnica sulla copertura degli emendamenti di iniziativa parlamentare<sup>79</sup>, ha richiesto che ogni emendamento parlamen-

---

<sup>79</sup> Tale facoltà è attribuita alle commissioni competenti in materia e in ogni caso alla Commissione Bilancio dall'art. 79, comma 5 R.C. e dall'art. 76, comma 3 R.S., che la prevede esplicitamente per i disegni di legge di iniziativa popolare o parlamentare e gli emen-

tare sottoposto al suo parere fosse corredato da tale relazione tecnica, che verificasse la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. La Ragioneria generale dello Stato, investita da una tale mole di emendamenti da sottoporre a verifica, di fatto per gran parte degli emendamenti parlamentari non fornisce nessuna relazione<sup>80</sup>. Di conseguenza in assenza di relazione tecnica la commissione Bilancio delibera in blocco il parere contrario sugli emendamenti dei parlamentari che non recano la relazione tecnica richiesta.

La maggioranza in commissione Bilancio, con la complicità del Governo, si è servita dunque della facoltà di richiedere una relazione tecnica come indebito strumento di selezione e di filtro degli emendamenti delle opposizioni e di singoli parlamentari. Sul piano procedurale l'instaurazione di una tale prassi rende il parere della commissione Bilancio sugli emendamenti dei parlamentari di fatto dipendente dalla volontà del Governo di fornire una relazione tecnica<sup>81</sup>. In questo modo la 5<sup>a</sup> commissione ha abdicato alla sua funzione di valutazione del rispetto dei requisiti di copertura finanziaria prescritti dall'articolo 81, terzo comma della Costituzione, trasformando il proprio parere in uno strumento di indebita selezione, da parte del Governo e della maggioranza, degli emendamenti parlamentari da porre in votazione<sup>82</sup>.

La vicenda che però più di tutte ha posto al centro del dibattito politico-costituzionale il problema della crisi del procedimento legislativo è stata senz'altro quella che ha riguardato l'esame e l'approvazione della legge di bilancio per il 2019. In particolare, le modalità con le quali il Senato, nella notte tra il 22 e il 23 dicembre del 2018, ha ap-

---

damenti di iniziativa parlamentare al loro esame, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.

<sup>80</sup> L'articolo 76 del regolamento del Senato prevede che il Governo dovrebbe trasmettere la relazione tecnica entro trenta giorni dalla richiesta.

<sup>81</sup> Per un'accurata ricostruzione di questa prassi instauratasi nella XVIII legislatura si veda A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte II, pp. 75-85, secondo il quale grazie a tale prassi «la principale prerogativa del singolo parlamentare viene subordinata all'espletamento di un'attività essenzialmente governativa».

<sup>82</sup> Come è noto al Senato, in forza dell'art. 102-bis, comma 1, del regolamento, gli emendamenti che importino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate, per i quali la 5<sup>a</sup> Commissione permanente abbia espresso parere contrario non sono procedibili, a meno che quindici Senatori non richiedano la votazione.

provato il disegno di legge di bilancio sono state al centro dello scontro politico. Sebbene la posizione della questione di fiducia sulla legge di bilancio, per mezzo di un maxiemendamento sostitutivo dell'intero articolato, non possa ritenersi una novità ma conti al contrario numerosi e risalenti precedenti, le particolari modalità di esame che essa ha determinato nel procedimento che ha condotto all'approvazione della legge di bilancio per il 2019, hanno indotto il Gruppo del Partito democratico al Senato – il principale gruppo d'opposizione – a proporre un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Con questa iniziativa senza precedenti i senatori del Partito democratico hanno chiesto alla Consulta di «ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e dall'art. 97, comma 1, Cost.»<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Così il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Andrea Marucci e dagli altri senatori del Gruppo parlamentare del Partito democratico. Gli organi rispetto ai quali i ricorrenti lamentavano la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali erano molteplici: il Governo, il Presidente della Commissione Bilancio, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo e il Presidente del Senato. In pratica tutti gli organi che hanno avuto un ruolo nell'organizzazione, nella previsione dei tempi e nelle modalità di esame al Senato del disegno di legge di Bilancio. I senatori del Partito democratico *non* hanno quindi chiesto alla Corte l'annullamento degli atti dichiarati lesivi né della legge di Bilancio. Hanno chiesto, invece, alla Consulta *a)* di dichiarare che non spettava al Governo presentare il testo della manovra di bilancio in forma di maxi-emendamento senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente in attuazione degli articoli 81, 97, comma 1, e 72, comma 4 Cost.; *b)* di dichiarare che non spettava al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei Capigruppo, al Presidente del Senato della Repubblica organizzare e condurre i lavori dell'Assemblea omettendo di riservare all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dei contenuti normativi da sottoporre al voto, come risultanti dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, pari a c.a. 270 pagine di stampa, di formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e con ciò di esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.; *c)* di dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica porre in votazione il testo del disegno di legge di bilancio, come risultante dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, in mancanza di una sua illustrazione orale da parte dello stesso, determinando così l'impossibilità che i componenti dell'Assemblea potessero conoscerne i contenuti normativi, formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.; *d)* di dichiarare che non spettava all'Assemblea del Senato della Repubblica approvare il disegno di legge di bilancio: *d1)* senza che fossero stati garantiti, ai sensi del 72, primo comma, l'esame in Commissione, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesi-

Indubbiamente tale iniziativa rappresenta una importante novità con riguardo al consolidamento di una prassi apertamente incostituzionale come è quella della questione di fiducia sui maxiemendamenti. Negli ultimi venticinque anni, il reiterato abuso di questa prassi nel corso del procedimento di esame della legge di bilancio, come assai più di frequente sui disegni di legge di conversione dei decreti legge, è spesso stato duramente criticato dalle opposizioni, anche con un esplicito riferimento alla aperta violazione che essa comporta delle norme costituzionali sul procedimento legislativo. Quelle stesse forze politiche, una volta approdate al Governo, non hanno esitato però a servirsi ampiamente di questo stesso strumento di grave compressione delle prerogative dei parlamentari nel procedimento legislativo. Il tentativo, compiuto con la riforma organica del regolamento del Senato, di istituzionalizzare una prassi apertamente in contrasto con l'articolo 72 Cost. sebbene con finalità in parte garantistiche, è in fondo la spia del largo consenso di cui godeva nella scorsa legislatura in tutti i partiti l'abuso della questione di fiducia sui maxiemendamenti<sup>84</sup>.

Il ricorso dei senatori del Gruppo del Partito democratico sembra segnare sotto questo profilo una netta discontinuità, nonostante il fatto

---

mo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione; d2) senza che fosse stata garantita la possibilità dei componenti della stessa Assemblea di conoscere il testo, di formarsi una opinione sul medesimo e di discuterlo in Assemblea, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque la possibilità di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse; e) di dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica, nelle circostanze di cui ai precedenti punti a), b) c) e d), trasmettere al Presidente della Camera dei deputati il disegno di legge di bilancio approvato dall'Assemblea».

<sup>84</sup> La riforma organica del regolamento del Senato approvata alla fine del 2017 ha introdotto una disciplina più analitica della questione di fiducia, con particolare riguardo – come affermato dal relatore della riforma – alla presentazione da parte del Governo di maxiemendamenti sui quali viene posta la fiducia. In particolare con l'introduzione nell'art. 161 dei commi 3-ter e 3-quater è stata prevista: a) l'introduzione dell'obbligo della previa sottoposizione del testo alla Presidenza degli emendamenti governativi sui quali è posta la questione di fiducia al fine di valutarne l'ammissibilità; b) la facoltà per il Governo, successivamente alla presentazione ma prima della discussione, di precisare il contenuto dell'emendamento sul quale ha posto la questione di fiducia esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria, per evidenti errori materiali e per difetti di coordinamento; c) la facoltà del Governo di formulare, anche dopo la discussione ma prima della votazione, ulteriori precisazioni sul contenuto dell'emendamento sul quale ha posto la questione di fiducia per adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla 5a Commissione.

che la Corte costituzionale nell'Ordinanza n. 17 del 2019 lo abbia poi dichiarato inammissibile<sup>85</sup>. Innanzitutto, la Corte ha riconosciuto la legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione per tutelare quella sfera di prerogative individuate dalla Costituzione che gli spettano singolarmente: prerogative diverse e distinte da quelle che gli sono attribuite in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare<sup>86</sup>. Secondo la Corte i parlamentari in quanto «organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari»<sup>87</sup>.

Si è dunque aperta una strada che consente ad ogni parlamentare di adire alla Corte di fronte a manifeste violazioni da parte di altri organi delle proprie prerogative costituzionali, specie nell'ambito del procedimento legislativo. Come scritto nell'Ordinanza n. 17 del 2019 «lo status costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, indivi-

---

<sup>85</sup> Tra i primi commenti all'ordinanza n. 17 del 2019 si vedano: A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?* in *Federalismi.it*, 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 3/2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, in *Consultaonline*, 1/2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4/2019.

<sup>86</sup> Cfr. l'Ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, al punto 3.3. del Considerando in diritto. Questa sfera di prerogative che spettano al parlamentare consistono – secondo la Corte – in generale nella facoltà «necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo 'opinioni' e 'voti' (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito 'a ciascun membro delle Camere' dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)». Del resto – conclude la Corte – «è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove».

<sup>87</sup> *Ivi*, punto 3.4. del Considerando in diritto.

dualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché» – prosegue la Consulta – «nell’esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa», che consente di qualificare i parlamentari «come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono», ai sensi dell’art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953<sup>88</sup>.

Nonostante le cautele con le quali la Corte – nella stessa Ordinanza – ha cercato di circoscrivere la legittimazione attiva del singolo parlamentare<sup>89</sup>, il Governo e le forze politiche di maggioranza e di opposizione non potranno non tenere conto di questa nuova possibilità in un contesto, quale quello del funzionamento attuale delle Camere, che vede sempre più ricorrenti le violazioni delle norme costituzionali sul procedimento di esame e di approvazione delle leggi e sempre più comprimersi le prerogative dei parlamentari nell’esercizio della funzione legislativa.

In secondo luogo, la stessa pronuncia di inammissibilità si fonda sulle particolari *circostanze* che hanno caratterizzato lo svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019. Queste circostanze – che nell’Ordinanza sembrano “giustificare” la forte compressione delle prerogative costituzionali dei parlamentari di cui si lamenta la violazione – sono riconducibili a tre fattori che, secondo la Corte, non possono essere trascurati: a) che i lavori del Senato si sono svolti «sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee»; b) che i lavori hanno visto applicarsi per la prima volta alla legge di bilancio le nuove norme sui

<sup>88</sup> *Ivi*, punto 3.3. del Considerando in diritto.

<sup>89</sup> La Corte si è richiamata alle sue precedenti pronunce (tra le altre, alla sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, all’ordinanza n. 149 del 2016) e al limite che al suo intervento è posto dal principio di autonomia delle Camere, garantito dalla stessa Costituzione agli articoli 64 e 72, per «ribadire che non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera». «In definitiva» – conclude la Corte, al punto 3.5. del Considerando in diritto – «in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali poc’anzi richiamati si deve ritenere che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo, bensì è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953».

maxiemendamenti previste dal regolamento del Senato; c) che non è stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale.

Di questi tre fattori l'unico ad aver avuto un'effettiva rilevanza è stata proprio la trattativa con le istituzioni dell'Unione europea, che si è prolungata fino al 19 dicembre e ha costretto il Governo a rideterminare i saldi complessivi dell'intera manovra economica, poi confluiti nel testo del maxiemendamento presentato e approvato dal Senato il 22 dicembre<sup>90</sup>. In effetti, era stata la stessa opposizione parlamentare a

---

<sup>90</sup> Gli altri due fattori non sembrano in alcun modo attenuare o giustificare la gravissima compressione del dibattito operata nell'esame al Senato della legge di bilancio. Quanto alle modifiche introdotte all'art. 161, commi 3-ter e 3-quater del regolamento del Senato, applicate per la prima volta al procedimento di approvazione del bilancio dello Stato, riguardano l'obbligo della previa sottoposizione del testo alla Presidenza degli emendamenti governativi sui quali è posta la questione di fiducia, per valutarne l'ammissibilità anche con riferimento alla copertura finanziaria. Per tale valutazione la commissione Bilancio è quindi chiamata ad esprimere un parere (ex art. 102-bis R.S.). Come giustamente rileva la Corte nell'ordinanza, l'esame condotto dalla Commissione Bilancio sul maxiemendamento 1.9000, nella breve e confusa seduta del 22 dicembre, non era esame di merito in sede referente, ma era finalizzato esclusivamente all'espressione di un parere relativo ai soli profili finanziari dell'emendamento (ex art. 102-bis R.S. come previsto dal nuovo all'art. 161, commi 3-ter e 3-quater). Ammesso e non concesso che un parere della Commissione Bilancio sui "soli" profili finanziari di una legge di bilancio possa essere proficuamente discusso e votato in un tempo complessivo di 70 minuti, su un testo che i senatori membri della commissione non conoscevano e che non era nella loro disponibilità materiale, questo comunque non spiega e certamente non giustifica la totale elusione dell'esame di merito in sede referente da parte della stessa Commissione Bilancio, in manifesta violazione dell'articolo 72 della Costituzione e delle norme dello stesso regolamento del Senato che la prevedono. A meno di non ritenere, ma questo ovviamente la Corte non lo dice, che il Presidente del Senato e il Presidente della Commissione Bilancio abbiano interpretato la procedura dettata dal nuovo art. 161, commi 3-ter e 3-quater, come sostitutiva di un vero e proprio esame in sede referente da parte della Commissione. Una ipotesi quest'ultima che non risulta in nessun modo credibile, nonostante la scarsa chiarezza del testo introdotto nel 2017 dalla riforma del regolamento del Senato che, non a caso, la stessa Corte esorta a rimuovere o a correggere. Anche il terzo ed ultimo fattore richiamato dalla Corte: cioè il fatto che il Senato avesse in parte discusso il testo della legge di bilancio approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati e poi in gran parte riversato nel maxiemendamento; esso non può certo costituire un'attenuante alla compressione del dibattito al Senato e alla completa elusione dell'esame istruttorio in commissione. Non si tratta infatti di testi solo in parte diversi. Come ricorda M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli*, cit., p. 537, il testo approvato dalla Camera in prima lettura l'8 dicembre era formato da un unico articolo composto da 654 commi, mentre il testo del maxiemendamento presentato direttamente all'Assemblea del Senato, senza che fosse svolto alcun esame di merito in commissione bilancio, era composto da un unico articolo di 1.143 commi. Di fatto un'altra manovra di bilancio, poiché contenente quasi il doppio delle disposizioni normative contenute nel precedente testo. Insomma, delle disposizioni contenute nel maxiemendamento approvato dal

criticare fortemente l'esecutivo Conte nei giorni precedenti l'approvazione da parte del Senato, perché la manovra di bilancio, approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati l'8 dicembre, non teneva conto dei correttivi richiesti dalla Commissione europea, e a sollecitare il Governo a cambiare tempestivamente la manovra in accordo con le indicazioni di Bruxelles<sup>91</sup>.

In ogni caso, proprio le circostanze richiamate hanno – «nella situazione attuale» – indotto la Corte a dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzione. Di qui il valore dell'avvertimento con il quale la Corte ha chiuso l'ordinanza avvertendo che «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti»<sup>92</sup>. Un monito questo, che non potrà che indurre i parlamentari a sollevare un conflitto di attribuzione quando – in diverse circostanze – la prassi della fiducia su maxiemendamenti si risolva in uno strumento per eludere l'esame di merito nella commissione competente, o impedire di fatto la presentazione e la discussione di proposte alternative, o precludere all'Assemblea una discussione e un voto consapevole sul merito del disegno di legge in esame. In altre parole in tutti casi in cui si assista a violazioni delle prerogative costituzionali dei parlamentari simili a quelle prodotte al Senato per l'esame della manovra di bilancio per il 2019, ma non giustificate dalle particolari circostanze che hanno caratterizzato l'esame di quel disegno di legge.

Un monito, quello della Corte costituzionale, del quale l'esecutivo non potrà non tenere conto, non solo quando si appresterà a presentare la prossima legge di bilancio, ma ogni volta che si avvarrà della prassi della fiducia su maxiemendamenti. Non a caso, nello stesso passaggio dell'ordinanza nel quale si riconosce il consolidamento nel diritto parlamentare di tale prassi, sin dalla metà degli anni Novanta del secolo

---

Senato quasi la metà erano previsioni del tutto nuove, che i senatori hanno potuto leggere e conoscere verosimilmente solo dopo averle approvate in blocco con fiducia.

<sup>91</sup> È stata questa del resto la principale ragione politica che ha indotto i senatori del Partito democratico a non sindacare l'approvazione della legge di bilancio o il suo contenuto, ma a sollevare un conflitto di attribuzione chiedendo alla Corte il ripristino competenze costituzionalmente stabilite con riguardo al procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio.

<sup>92</sup> Corte costituzionale, Ordinanza n. 17 del 2019, punto 4.5. del Considerando in diritto.

scorso, la Corte afferma che «occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»<sup>93</sup>.

## **6. Il perdurante declino del Parlamento: l'inasprimento della crisi della forma di governo parlamentare in Italia e i rischi per la tenuta della democrazia rappresentativa**

A conclusione di questo rapido *excursus* sul funzionamento del Parlamento nel primo anno della XVIII legislatura, il “cambiamento” proposto dalle forze della nuova maggioranza sul piano politico-istituzionale appare – nonostante le innovazioni che segnano un'obiettivo trasformazione nel funzionamento di istituti chiave del nostro ordinamento costituzionale – in forte continuità con l'esperienza recente delle passate legislature. Le novità emerse sul piano delle prassi governative e parlamentari in questo scorcio di XVIII legislatura non prefigurano una rivalutazione del parlamentarismo italiano come delineato dalla Costituzione repubblicana. Al contrario rischiano di aprire una nuova e diversa fase della lunga crisi della nostra forma di governo parlamentare, proprio in ragione del costante e progressivo declino – quello sì senza cambiamento – dell'istituzione Parlamento.

Il rischio di una prolungata crisi della forma di governo, come quella che sta vivendo da ormai molti anni il sistema parlamentare in Italia, è che essa si trasformi in una crisi della democrazia rappresentativa. Una tale preoccupazione si basa sul fatto che la crisi dei fondamenti giustificativi del parlamentarismo, che stiamo vivendo in Italia da almeno un quarto di secolo, riguarda principi costitutivi delle assemblee legislative in tutte le democrazie rappresentative, anche di

---

<sup>93</sup> *Ivi*, punto 4.5. del Considerando in diritto. L'obiettivo della Corte in questo passaggio sembra essere quello di censurare l'abbandono da parte del Governo e delle forze di maggioranza di quella prassi – che ho sommariamente descritto nel paragrafo 2.5 – che prevede il recepimento nel testo del maxiemendamento delle proposte emendative discusse ed approvate dalla commissione Bilancio.

quelle che non hanno una forma di governo parlamentare. Se si eccettua il rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere che è presente nella sola forma di governo parlamentare, tutti gli altri fondamenti – la rappresentatività delle assemblee e dei loro componenti, la centralità del pubblico dibattito parlamentare come strumento di decisione democratica, l'esercizio della funzione legislativa da parte di assemblee rappresentative del corpo elettorale – sono principi alla base di tutte le moderne democrazie rappresentative.

È in tale contesto che vanno inquadrare le sorprendenti dichiarazioni di alcuni esponenti di spicco delle due forze di maggioranza che nei mesi scorsi hanno parlato del rischio di un superamento del principio rappresentativo. Si ricordi le dichiarazioni di chi, ai vertici della Lega e oggi sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, ha affermato l'assoluta necessità di una riduzione del numero dei parlamentari per evitare che la reazione popolare – che considera il Parlamento «il luogo dell'inconcludenza» – travolga la stessa democrazia rappresentativa<sup>94</sup>. Si ricordino le esternazioni ancora più preoccupanti di chi, al vertice del Movimento 5 Stelle, ha previsto che nel giro di dieci anni il Parlamento – e con esso la democrazia rappresentativa – non esisterà più, sostituita da una «democrazia diretta e partecipata» per via telematica<sup>95</sup>. Affermazioni che destano preoccupazione, non tanto perché tradiscano tentazioni autoritarie delle forze politiche dell'attuale maggioranza, quanto piuttosto perché associano alla crisi del parlamentarismo che stiamo vivendo la concreta possibilità di una prossima fine della democrazia rappresentativa nel nostro Paese.

Di fronte a un tale scenario del resto non regge più l'idea della grande riforma della seconda parte della Costituzione che ha lungamente impegnato il dibattito politico tra il 1993 e il 2018 e che non a caso ha perso di attendibilità nei primi mesi della XVIII legislatura. La crisi dei fondamenti del parlamentarismo, traducendosi nella crisi e nella ineffettività delle norme costituzionali che li enunciano, rischia oggi di pregiudicare la credibilità e la legittimazione politica dell'intero sistema costituzionale indebolendo l'idea stessa di democrazia che la Costituzione italiana esprime, tanto nei Principi fonda-

<sup>94</sup> Così il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giancarlo Giorgetti della Lega in *Giorgetti: il Parlamento non conta più nulla. Serve l'elezione diretta*, in *La Repubblica*, del 21 agosto 2018, p. 15.

<sup>95</sup> D. CASALEGGIO, *La democrazia non è un voto*, in *Il blog delle stelle*, del 2 settembre 2018.

mentali, che nella sua Prima parte. Proprio la gravità delle forme che la crisi del parlamentarismo va oggi assumendo impone soluzioni alternative ai modelli che sono stati elaborati nelle passate legislature.

Una rifondazione della nostra democrazia parlamentare richiede perciò un nuovo indirizzo politico costituzionale che valga a rivalutare, sulla base di una severa critica delle loro violazioni, i principi della forma di governo parlamentare iscritti nella Costituzione del 1948. Solo considerando la Costituzione nella sua interezza si può comprendere il fondamento assiologico della forma di governo parlamentare delineata nella seconda parte, le cui norme non dettano una mera distribuzione di competenze e di poteri, ma le forme organizzative dei rapporti tra cittadini e potere politico, tra governati e governanti, tra rappresentati e rappresentanti, che permettano quella partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni collettive prevista tanto nei Principi fondamentali, quanto in numerose disposizioni contenute nella prima parte del testo costituzionale. In altre parole il governo parlamentare, con i principi e le regole che lo configurano nel testo della Costituzione, rappresenta lo strumento istituzionale attraverso il quale le promesse, iscritte nei principi e nei diritti e doveri della prima parte della Carta, sono in grado di essere attuate grazie al concorso effettivo dei cittadini alla formazione della volontà statale.

Per altro verso, i principi fondamentali, i diritti di libertà e i diritti sociali stabiliti nella prima parte della Carta esprimono la “ragione sociale” dell’intera organizzazione dei poteri disciplinata nella seconda, sia pure diversamente declinata dalle diverse forze politiche che si avvicendano negli organi rappresentativi. Il governo parlamentare, al pari della separazione dei poteri e della giustizia costituzionale, trovano infatti il loro fondamento e la loro giustificazione nel loro ruolo di tecniche idonee a garantire la necessaria attuazione dei diritti e, più in generale, il necessario perseguimento dei fini indicati nei principi fondamentali. La Costituzione lo dichiara esplicitamente all’articolo 67, richiedendo a ciascun parlamentare di rappresentare la Nazione e quindi quell’interesse generale i cui fini sono iscritti nella prima parte. Se il governo rappresentativo si allontana da tale prospettiva perde la sua legittimazione politica. D’altra parte, il malfunzionamento della forma di governo e la degenerazione dei suoi istituti non può che riflettersi negativamente sull’attuazione dei principi e dei diritti iscritti nella Prima parte, a cominciare da quella partecipazione democratica alla vita politica che si chiede al cittadino innanzitutto con l’esercizio

del diritto di voto. La forma di governo è una parte dell'intero assetto costituzionale, dal quale non può essere separato. La sua crisi è un problema che riguarda l'intero edificio costituzionale e si traduce in una perdita di effettività dei principi e dei diritti costituzionalmente stabiliti, a cominciare dal diritto di ogni cittadino di concorrere alla determinazione della politica nazionale.



# *Costituzionalismo.it*

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

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

**Adriana APOSTOLI**

**Paolo CARETTI**

**Lorenza CARLASSARE**

**Elisabetta CATELANI**

**Pietro CIARLO**

**Claudio DE FIORES**

**Michele DELLA MORTE**

**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](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)