



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2022

**Il “monocameralismo di fatto”
e la questione della perdurante
validità della Costituzione**

di Ilenia Massa Pinto

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL “MONOCAMERALISMO DI FATTO” E LA QUESTIONE DELLA PERDURANTE VALIDITÀ DELLA COSTITUZIONE

di Ilenia Massa Pinto

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università di Torino

SOMMARIO: 1. IL “MONOCAMERALISMO DI FATTO” TRA REGOLE E FATTI REGOLATI; 2. GLI SCOSTAMENTI DAL MODELLO COSTITUZIONALE: DECENTRAMENTO E MONOCAMERALIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. IL CASO DEL DECRETO-LEGGE; 3. L’INTERPRETAZIONE A CONTRARIO DELLE REGOLE SULLA PRODUZIONE: UNA PRASSI CONTRA O *EXTRA CONSTITUTIONEM*?; 4. L’INSOFFERENZA DEL VINCOLO TESTUALE COME ULTIMO SINTOMO DELLA EFFETTIVITÀ/VALIDITÀ DELLA COSTITUZIONE.

1. Il “monocameralismo di fatto” tra regole e fatti regolati

Le analisi svolte dalla dottrina sull’attività di produzione normativa nel nostro ordinamento hanno messo in evidenza da tempo sintomi di dubbia effettività delle relative disposizioni costituzionali – se non di vere e proprie «modifiche tacite al disegno costituzionale»¹ – riguardanti, in generale, il ruolo del Parlamento quale titolare della funzione legislativa e, in particolare, l’esercizio *collettivo* della funzione stessa da parte delle due Camere *ex art. 70 Cost.*, tanto che si è giunti a evocare un presunto sopravvenuto “monocameralismo di fatto”².

¹ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 531 ss.; *Id.*, *Perché tornare a discutere del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri, Quad. 2021, A cinquant’anni dai regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Napoli, 2021, pp. 109 ss.

² A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, p. 65, che parla di «monocameralismo “di fatto”» o «“occulto”»; e ancora di «evoluzione ad un “monocameralismo temperato” [che] segna (...) ormai lo sviluppo dei più moderni sistemi costituzionali, com’è nella logica dell’unitarietà della rappresentanza in una sola assemblea» (pp. 30-31). Si tratta peraltro di espressione ormai ricorrente nella letteratura: cfr. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Oss. fonti*, n. 2/2018, p. 23;

Con l’espressione “monocameralismo di fatto” la dottrina si riferisce a una prassi consistente nei comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali che, nell’esercizio dell’attività di produzione normativa, fanno ricorso a un uso strategico delle disposizioni che disciplinano i tempi di discussione parlamentare e la questione di fiducia al fine di limitare la discussione medesima sui disegni di legge – per lo più di conversione di decreti-legge – alla prima Camera in cui il procedimento legislativo ha preso avvio, e al fine di trasformare in ultima analisi la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima.

Le puntuali analisi delle prassi parlamentari conducono la dottrina pressoché unanime a concludere

«con l’amara constatazione dello svuotamento (di fatto) della stessa possibilità di esercizio della funzione legislativa da parte di un’intera Camera (con i deputati o i senatori costretti a veicolare la loro iniziativa politica attraverso inconcludenti e velleitari ordini del giorno, anziché mediante il fisiologico deposito di proposte emendative) (...). Se, infatti, un’ordinata applicazione del principio dell’esercizio collettivo da parte delle due Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.) esige che entrambe le Assemblee possano conoscere, esaminare e deliberare il medesimo testo (senza eccezioni per il caso di leggi di conversione di decreti legge), la frequente (e sistematica) sottrazione alla seconda Camera di tale possibilità non può che essere qualificata come sostanziale elusione della regola del bicameralismo paritario»³.

Ora, al di là delle opportune e ormai numerose ricostruzioni dei fatti in cui si manifestano tali comportamenti elusivi, compito del costituzionalista dovrebbe essere quello di individuare le regole che fungono da parametro per la loro valutazione. Questa (solo apparentemente scontata) precisazione consente di evitare la confusione tra

G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 59 ss. parla di «“bicameralismo alternato”»; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, cit., p. 544; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, p. 92.

³ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013, p. 4.

fatto e *diritto*, anche a proposito dell'espressione "monocameralismo di fatto".

È necessario cioè domandarsi se il "fatto" al quale ci si riferisce in questa espressione rinvia a un comportamento delle forze politiche e degli organi costituzionali che contraddice in modo puntuale la specifica norma costituzionale che prescrive che la funzione legislativa debba essere esercitata *collettivamente* dalle due Camere – ponendosi così *contra constitutionem* –, oppure se il "fatto" rinvia a un comportamento che, pur non contraddicendo in modo puntuale la norma costituzionale, non ne risulta una sua applicazione – ponendosi così *extra constitutionem* –. In entrambi i casi si dovrà poi verificare che il comportamento risulti avallato, o almeno non contestato, dai cittadini, e soprattutto dalla dottrina e dalla giurisprudenza: nel primo caso questo "fatto" *contra constitutionem* dovrà essere considerato come il sintomo di una desuetudine, cioè di una norma consuetudinaria valida che, sopravvenendo, ha invalidato la disposizione di cui all'art. 70 Cost.; nel secondo caso questo "fatto" *extra constitutionem* dovrà essere considerato quale sintomo della effettività di una convenzione.

L'impostazione della questione in questi termini consente al giurista di evitare la confusione tra *fatto* e *diritto*, assai ricorrente specie nelle analisi giuridiche che coinvolgono le disposizioni costituzionali, anche perché tra le scienze giuridiche il diritto costituzionale è senz'altro il più esposto al rischio della perdita della sua identità, e cioè al rischio della perdita del suo *status* di scienza *prescrittiva* di *regole*, che ha cioè a oggetto l'individuazione di regole per definizione resistenti e non invalidabili dai fatti con esse contrastanti. E, del resto, molti sintomi diffusi inducono a ritenere che oggi il diritto costituzionale sia ridotto a un debole prodotto del fatto. Di fronte alla complessità delle nostre società, di fronte all'irruzione della tecnica e della comunicazione, la «forza normativa del fattuale»⁴ viene invocata a più riprese al fine di accusare la legge e la Costituzione di inadeguatezza.

Per quel che riguarda lo specifico tema in discussione in questa sede, tale giudizio è espresso in modo inequivocabile: «il combinato disposto della necessità di una celere legislazione in tempi di crisi e dell'inadeguatezza (rispetto ad essa) dell'assetto ordinamentale del Parlamento implica la genesi di una patologia, che si manifesta con i

⁴ W. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1929, p. 337, ripreso di recente da R. BIN, *Normatività del fattuale*, Modena, 2021, p. 11.

diversi sintomi dell’uso improprio dei decreti legge, dell’abuso delle questioni di fiducia e del monocameralismo di fatto»⁵.

Il sintomo più evidente del più generale fenomeno segnalato (che ne è, in ultima analisi, anche la causa più profonda) riguarda proprio il problematico rapporto tra *regole* e *fatti* regolati, tra *diritto* e *fatto*, appunto, così come configurato nella dottrina e nella giurisprudenza, sotto molteplici aspetti, implicitamente o esplicitamente. In estrema sintesi: sono generalmente diffusi atteggiamenti volti a non distinguere in modo rigoroso le *regole* dai *fatti* regolati e, di conseguenza, l’area del giuridicamente rilevante non ha confini netti.

I giuristi, e i costituzionalisti in particolare, non concepiscono (più) la loro professione come quella di coloro che, in quanto scienziati del *diritto*, devono assumere quale oggetto della loro indagine l’interpretazione e l’individuazione delle *regole*, mantenendolo distinto dalla (pur indispensabile) conoscenza dei fatti regolati. Le analisi che coinvolgono le disposizioni costituzionali si distinguono invece per lo più per il passaggio dall’individuazione/prescrizione delle regole, quale oggetto d’indagine del giurista, alla conoscenza/descrizione dei fatti regolati: passando dal piano prescrittivo a quello descrittivo, il giurista non distingue più tra regole e fatti regolati, e

«tende ad assumere una materia di indagine che non è più identificata in un complesso di regole (scritte o non scritte, statuali o non statuali, naturali/razionali o positive... non importa), ma nella quale invece sempre più le regole sono soltanto *uno* degli elementi considerati; e vengono riguardate non come *pretese* (nemmeno – in ipotesi minima – come pretese al mantenimento della regolarità da loro espressa) nei confronti dei fatti (in un’ottica quindi loro interna), ma esse stesse come facenti parte di quei fatti, oggettivate nella loro effettività: non affermazioni di un dover essere, ma elementi in un certo senso “storicamente” normativi, che regolano ciò che si dimostrano capaci di regolare».

Il giurista coglie così le regole

⁵ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, cit., p. 5. In generale sul ricorso al decreto-legge come strumento necessario finalizzato a ottenere una decisione parlamentare in tempi rapidi, cfr. F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

«in questa dimensione effettuale; non le assume come parametro primo (per lo meno dal suo punto di vista) per la valutazione della realtà, ma piuttosto le coinvolge in valutazioni complessive che esprime in base a criteri *lato sensu* politici (attinenti cioè al modo con cui egli concepisce la dinamica di quella realtà), alla luce dei quali le norme vengono sottoposte a giudizi di congruità, di efficacia...».

Si giunge in questo modo ad «assumere come oggetto della scienza del diritto pubblico non la interpretazione (e dunque la individuazione) delle regole, ma la conoscenza dei fatti *anche* in quanto oggetto di regole». Muta così il punto di vista: «dalla ricerca di criteri normativi alla costruzione di modelli conoscitivi»⁶. In estrema sintesi: è sempre più labile il confine tra la professione del giurista e quella del sociologo.

2. Gli scostamenti dal modello costituzionale: decentramento e monocameralizzazione del procedimento legislativo. Il caso del decreto-legge

Le disposizioni costituzionali che disciplinano la produzione normativa nel nostro ordinamento sono state da tempo sottoposte a molteplici forzature, diffusamente ricostruite dalla dottrina, ma raramente qualificate dal punto di vista del diritto costituzionale. La marginalizzazione del Parlamento con lo spostamento del baricentro a favore del Governo nell'esercizio della funzione legislativa è comunque un dato unanimemente riconosciuto⁷ che, sebbene sia un ritornello che da sempre accompagna la storia repubblicana, negli ultimi tempi ha registrato scostamenti – quantitativi e qualitativi – dal modello costituzionale⁸

⁶ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, p. 4.

⁷ B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, p. 126, registra una «tendenza progressiva allo svuotamento della sede parlamentare come sede decisionale effettiva»; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 384: «La gravissima emergenza sanitaria, di dimensioni mondiali, con la quale ci confrontiamo ormai da molti mesi, determina, sul piano giuridico-costituzionale, la conferma dello svuotamento dei poteri normativi delle Camere a tutto vantaggio dell'esecutivo».

⁸ Da ultimo ricostruito sistematicamente da A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e*

tali che «il loro accumularsi sembra aver infine invertito del tutto il rapporto tra regola ed eccezione nell’attribuzione della funzione legislativa alle Camere (la regola) e la previsione di strumenti di rango legislativo cui il Governo può talora ricorrere (l’eccezione)»⁹.

Le criticità denunciate dalla dottrina, e non sempre censurate dagli organi di garanzia¹⁰, sono molteplici e assai note: l’assenza dei requisiti costituzionali della straordinaria necessità e urgenza nell’adozione dei decreti-legge, la crescente portata normativa e la conseguente disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione, la confluenza di più decreti in un’unica legge di conversione, l’abrogazione, in sede di conversione, di disposizioni contenute in altri decreti-legge non ancora convertiti, il decentramento della funzione legislativa in Parlamento con l’affidamento alle commissioni di compiti sostanzialmente redigenti o deliberanti e all’Assemblea di compiti sostanzialmente ratificanti, la progressiva elusione del principio di collegialità del Governo nell’esercizio della funzione normativa a favore della valorizzazione delle figure monocratiche del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri, e così via¹¹.

A ciò si aggiunga anche la prassi relativa al potere di rinvio esercitato dal Presidente della Repubblica: di fronte al numero assai ridotto di

persistenza, in *Oss. fonti*, n. 2/2022, e da L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., pp. 145 ss., con particolare riferimento al rapporto tra Governo e Parlamento nella realizzazione dell’indirizzo politico secondo il disegno delineato dalla Costituzione.

⁹ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 3, il quale aggiunge che «si tratta di un’inversione che per portata travalica la gravità delle violazioni delle singole disposizioni costituzionali che limitano l’esercizio della potestà legislativa del Governo, finendo invece per determinare una preoccupante involuzione della stessa forma di stato liberale e democratica». L’A. individua peraltro le più frequenti forzature del modello costituzionale nella crescente *disomogeneità* dei decreti-legge e delle leggi di conversione. Sul vizio della disomogeneità della legge di conversione come disomogeneità “*per relationem*” rispetto alla disomogeneità dell’atto governativo, cfr. P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014, p. 11.

¹⁰ Come si vedrà a breve.

¹¹ Su queste e altre patologie si rinvia alla puntuale analisi di L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit.; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni e consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 69 ss.

rinvii formali delle leggi e al ruolo di «magistratura di influenza»¹² esercitato dal Capo dello Stato in sede di emanazione degli atti governativi, si è giunti a parlare di «un nuovo potere presidenziale di codecisione (o di emendamento) che si pone in concorrenza con il potere deliberativo in materia di decretazione d’urgenza del Consiglio dei Ministri»¹³.

L’incidenza dei comportamenti degli organi costituzionali sul sistema di organizzazione bicamerale del Parlamento è una criticità, per così dire, di secondo grado¹⁴: in particolare, sono le forzature con le quali si svolge il procedimento di conversione di decreti-legge anomali *ab origine* che producono, tra l’altro, l’effetto di realizzare «una sostanziale “monocameralizzazione alternata” del procedimento legislativo, in contrasto con l’assetto costituzionale vigente»¹⁵. Infatti la gestione strategica dei tempi parlamentari in sede di conversione, combinata con l’uso sistematico della questione di fiducia, sono alla base di questo effetto:

¹² Corte cost., sent. n. 1 del 2013.

¹³ A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Oss. fonti*, n. 3/2016, p. 13; cfr. altresì A. D’ANDREA, *Attentato alla Costituzione? Quali garanzie per i cittadini? Quali i poteri del Presidente della Repubblica a garanzia delle istituzioni repubblicane?*, in *Forum quad. cost.*, 2011; C. MERLANO, *Quando il Presidente scrive. I messaggi “di accompagnamento” del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali*, in *Oss. cost. AIC*, n. 2/2021, pp. 26 ss.

¹⁴ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., pp. 89-90: sono infatti «le anomalie (...) circa la fase genetica del decreto-legge in sede governativa – disomogeneità e ipertrofia normativa dei decreti, mancanza del presupposto dell’urgenza e violazione della collegialità del Governo – [che] comportano l’approdo in Parlamento, per la conversione, di testi amplissimi e spesso assai eterogenei. L’esame di testi così complessi e spesso minuziosi richiede negoziazioni politiche articolate, di fatto incompatibili con i tempi di approvazione entro i termini previsti di una legge in un sistema di tipo bicamerale paritario». Cfr. C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, cit., p. 4: «il concitato svolgersi dell’attività normativa nei momenti di emergenza finanziaria produce l’accavallarsi di forzature che finiscono per convergere verso l’identico (anche se non voluto) risultato di conculcare (fino, spesso, all’azzerramento) le prerogative del Parlamento e dei suoi membri (nell’esercizio della funzione legislativa)».

¹⁵ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 5.

«La conversione dei decreti-legge non può essere concepita se non guardando [a] tre fattori (...) ovvero la forte attività emendativa del Parlamento, l’approvazione della stragrande maggioranza delle leggi di conversione con una sola lettura da parte di ciascuna Camera, il ricorso massiccio alla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti. Ne viene restituito un quadro da cui si evince che una grossa fetta della attività legislativa del Parlamento si esprime con emendamenti ai decreti-legge, ma si tratta innanzitutto di una attività “accelerata”, perché deve concentrarsi in tempi brevi e forzati dalla necessità di pervenire alla conversione nei sessanta giorni imposti dalla Costituzione. La disciplina regolamentare, in questa direzione, offre strumenti di contingentamento dei tempi adatti allo scopo, anche a seguito dell’estensione della c.d. ghigliottina alla Camera dei Deputati. Il procedimento legislativo che così si articola, però, risulta anche “strozzato”, se si pensa alle strettoie cui sono sottoposti i dibattiti e l’esercizio della potestà emendativa dei parlamentari, sia a seguito della proposizione della questione di fiducia, che pone sotto ricatto la Camera ove viene posta, sia a causa del fenomeno del “monocameralismo di fatto”, che annulla o che rende praticamente inutile il contributo della Camera che interviene in seconda battuta»¹⁶.

Nella XVIII Legislatura (con riferimento ai decreti emanati fino al 15 agosto 2021), dei 108 disegni di legge di conversione presentati dal Governo, solo quattro sono stati emendati dal secondo ramo del Parlamento, pari al 3,7%; in tutti gli altri casi, la seconda Camera non ha apportato (o non ha potuto apportare) alcuna modificazione¹⁷. Dall’Osservatorio sulla Legislazione si ricava che dei 3676 emendamenti approvati nel corso della conversione ai decreti-legge, 3590 risalgono alla prima lettura e solo 86 alla seconda lettura, pari al 2,3%, e 3.368 emendamenti sono stati approvati nel corso dell’esame in Commissione e 308 nel corso dell’esame in Assemblea¹⁸.

Lasciando sullo sfondo il dibattito intorno alla questione teorica

¹⁶ G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostituzionali e distanze dal modello costituzionale*, cit., p. 34. Cfr. E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017, spec. pp. 276 ss.

¹⁷ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 90.

¹⁸ I dati raccolti nel *Rapporto 2021, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea* dell’Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati sono davvero impressionanti. Per i dati riportati nel testo v. p. 37 del Rapporto.

del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione¹⁹, su cui peraltro è intervenuta anche la Corte costituzionale²⁰, si segnala in questa sede in particolare che la perdurante elevata attività emendativa delle leggi di conversione²¹ non è un sintomo di vitalità parlamentare e che anzi proprio in questa fase si collocano le maggiori forzature – quantitative e qualitative – al disegno costituzionale²². Ai nostri fini, basti pensare

¹⁹ Come noto, la questione aveva visto emergere due opposte tesi: quella riconducibile a L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 77, secondo il quale «le Camere hanno la facoltà di ampliare o restringere la portata dei decreti stessi nella medesima misura consentita per qualsiasi altro disegno [di legge] sottoposto alla loro approvazione»; quella riconducibile a C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, Vol. XI, Milano, 1962, p. 849, secondo il quale «seppure in sede di conversione siano ammissibili emendamenti (...), deve ritenersi interdetto alle leggi di conversione di mutare l'oggetto o il senso del decreto». Infatti «se le disposizioni prese col provvedimento del Governo si salvano solo in quanto si convertono in legge (...) la legge di conversione a sua volta, essendo caratterizzata dal suo legame con il provvedimento di urgenza del Governo che ne costituisce il presupposto essenziale, è giustificata a termini dell'art. 77 solo se nel suo contenuto non esorbiti dai limiti di una pura conversione». Il dibattito in materia è ricostruito da G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 22 del 2012, sent. n. 32 del 2014, sent. n. 154 del 2015, sent. n. 94 del 2016, sent. n. 247 del 2019.

²¹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *LUISS School Gov. W.P.S.*, 2019, p. 12; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum quad. cost.*, n. 3/2021, p. 170; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 4, per la quale «il procedimento di conversione risulta, di fatto, l'unica via disponibile per la legiferazione». Per L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 67, «resta da capire se questo ampio interventismo parlamentare possa essere letto come una parziale riappropriazione “per vie traverse” dell'esercizio della funzione normativa primaria da parte delle Camere. Occorre cioè verificare se il Parlamento, preso in qualche modo atto dell'irreversibilità dell'invasione di campo da parte dell'Esecutivo, figlia soprattutto dell'ampio e per certi versi incontrollato utilizzo sistematico della decretazione d'urgenza, recuperi davvero un po' della sua centralità istituzionale nell'assunzione della decisione legislativa attraverso il testimoniato ampio esercizio del potere emendativo in fase di conversione». La prassi dimostra che le modifiche introdotte in sede parlamentare «riguardano aspetti piuttosto marginali nell'economia complessiva dell'impianto normativo di cui si sta stabilizzando l'introduzione nell'ordinamento» e «sono comunque di “provenienza” governativa» (p. 68).

²² Cfr. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ri-*

all’impatto sul procedimento legislativo dell’utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo, spesso posta su maxi-emendamenti in leggi di conversione di decreti-legge e in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto per la conversione quando il dibattito si è concentrato solo in un ramo del parlamento, e in una sua commissione in particolare. L’aspetto della questione di fiducia che di recente prevale con più evidenza «è quello che consente al Governo di lucrare sugli effetti procedurali che automaticamente essa comporta (fiducia tecnica)». Non solo, ma «la prassi (...) dimostra (...) come la questione di fiducia assume una valenza strumentale soprattutto per “blindare” un testo nei suoi contenuti negoziati tra le forze politiche, secondo convergenze che maturano durante la fase di esame in Commissione»²³.

costruttivi e distanze dal modello costituzionale, cit., pp. 23 ss. in particolare sul rendimento del bicameralismo paritario alla prova dei fatti.

²³ G. MOBILIO, *Op.ult.cit.*, p. 26. «Delle 379 leggi approvate nella XVII legislatura, ben 306 (ovvero l’80,7%) hanno visto la luce con una sola lettura da parte delle Camere. Significa quindi che il testo di tali leggi è stato sostanzialmente definito dalla Camera presso cui hanno avviato il proprio iter di approvazione, mentre la seconda Camera si è limitata solamente a ratificare il d.d.l. trasmessole, secondo un procedimento che segna una sorta di “monocameralismo di fatto”. Se si disaggrega questo dato ci si accorge che un procedimento di fatto monocamerale viene seguito per alcune tipologie particolari di leggi. Guardando alle leggi di conversione di decreti-legge, si può osservare che delle 83 leggi rientranti in questa categoria, 73 (pari all’88,0%) sono state approvate con la mera ratifica da parte della seconda Camera. Questo dato si giustifica soprattutto per le tempistiche costituzionalmente imposte affinché il Parlamento giunga alla conversione dell’atto avente forza di legge, garantite dalle procedure speciali previste dai regolamenti interni di ciascuna Camera o da altri strumenti a disposizione del Governo, come la questione di fiducia (...). La percentuale cresce, poi, se si volge lo sguardo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, per le quali, delle 150 approvate nel periodo di riferimento, ben 146 (pari al 97,3%) sono quelle approvate con una sola lettura di ciascuna Camera. Qui la giustificazione è certamente diversa rispetto alla tipologia precedente, e si ricava sia dalla scarsa valenza politica dei trattati, spesso dovuta alla settorialità dei contenuti dell’accordo, sia dal vincolo che discende sul piano internazionale dal trattato e, quindi, dallo scarso margine di modifica di cui possono beneficiare le Camere» (p. 23). Per una recente ricostruzione dell’istituto della questione di fiducia cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte III, pp. 31 ss. Sulla prassi del ricorso alla questione di fiducia e sulle differenze tra Camera e Senato, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., pp. 74 ss., secondo il quale «in tutte le ipotesi di utilizzo della questione di fiducia, nelle quali il decreto risulta comunque modificato rispetto al disegno di legge origina-

Anche sotto questo ulteriore profilo del rapporto tra Commissione e Aula, la prassi registra un sostanziale svuotamento delle disposizioni legislative che disciplinano il procedimento di conversione dei decreti legge, dal momento che le norme regolamentari che escludono un esame interamente in Commissione con riferimento proprio alla conversione²⁴ sono applicate anche in questo caso con modalità tali da ridurre la funzione dell'Aula a quella di mera ratifica delle decisioni assunte in Commissione²⁵.

La prassi che vede la posizione della questione di fiducia con mag-

rio, è la Commissione competente per materia l'unica ad aver operato una discussione capace di produrre potenziali conseguenze sul merito del provvedimento, limitando l'attività dell'Aula all'approvazione, assieme alla questione di fiducia, del maxiemendamento o dell'articolo unico del disegno di legge» (p. 78). M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 55 ss., p. 64, auspica una modifica dei regolamenti parlamentari che «ponga dei limiti effettivi alla discrezionalità governativa in ordine alla questione di fiducia (che nella sua deriva c.d. tecnica è il vero grande scandalo del nostro diritto parlamentare, del quale però non si parla volentieri)».

²⁴ L'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera prevede che «Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione». L'art. 35, comma 1, del Regolamento del Senato prevede che, fatta eccezione «per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché per quelli di cui all'articolo 126-*bis* e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, il Presidente può assegnare, dandone comunicazione al Senato, singoli disegni di legge alla deliberazione delle stesse Commissioni permanenti che sarebbero competenti a riferire all'Assemblea, o di Commissioni speciali».

²⁵ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 98, analizza anche la questione della tempistica, che vede il «dominio della Commissione sull'Aula», in quanto a quest'ultima è nella maggioranza dei casi lasciato un tempo assai ristretto per esaminare il disegno di legge di conversione. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, cit., p. 34, parla di Commissione «“legislativa di fatto”». Inutile qui sottolineare il dato, segnalato da tempo, della mancata trasparenza della procedura in Commissione (sul punto v. C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 159 ss.).

giore frequenza nella seconda Camera nel procedimento di conversione dei decreti-legge

«si fonda – evidentemente sia per i decreti di portata normativa ridotta sia per quelli maggiori – sull’esigenza del Governo di scongiurare il rischio che il testo possa essere modificato rispetto a quello approvato dalla prima Camera, con il pericolo che non vi siano i tempi per ricorrere ad una nuova deliberazione presso la prima Camera. (...) è proprio la possibilità di ricorrere senza limiti alla questione di fiducia che consente la dilatazione dei tempi di esame del disegno di legge di conversione nel primo ramo cui è assegnato, perché i tempi necessari per l’esame nel secondo ramo del Parlamento possono essere sempre compressi proprio ponendo la questione di fiducia. Contando, infatti, sulla possibilità di porre la questione di fiducia, è indifferente per il Governo lo spazio di esame e di voto a disposizione della seconda Camera perché, con tale strumento, il tempo necessario per approvare il disegno di legge è alquanto ridotto. Si tratta, però, di un circolo vizioso, perché è proprio l’allungamento dei tempi di esame nella prima Camera che imporrà poi di ricorrere alla questione di fiducia nella seconda»²⁶.

È proprio questa prassi che travolge «il sistema bicamerale che la Costituzione delinea. Infatti, procedendo in tal modo, la prima Camera delibererà il testo con le modiche che avrà apportato in Commissione, mentre la seconda Camera svolgerà una funzione di mera ratifica»²⁷.

3. L’interpretazione *a contrario* delle regole sulla produzione: una prassi *contra* o *extra constitutionem*?

A fronte di questa breve sintesi dei principali sintomi di “malap-

²⁶ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 85. Cfr. C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, cit., p. 4: «la seconda Camera è (...) costretta a votare il provvedimento approvato dalla prima, senza potere deliberare alcun emendamento; e ciò sia per la ristrettezza dei tempi di esame (che ne impedivano, di fatto, ogni possibilità di cognizione e di modifica), sia per l’apposizione della questione di fiducia».

²⁷ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 88.

plicazione” delle regole sulla produzione del diritto, il giudizio non può che essere netto: «per il diffondersi senza limiti della decretazione d’urgenza “con fiducia”, si è addivenuti ad un grave stravolgimento dei principi garantistici e democratici che presidiano l’*iter legis secundum Constitutionis*»²⁸. Questo è il punto: se l’effettività delle disposizioni costituzionali è conseguenza di un processo di attuazione e di una serie di comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali che deducono logicamente significati in esse inclusi, il dubbio che le regole sulla produzione siano divenute ineffettive è assai fondato. I principi garantistici e democratici che presidiano il procedimento di produzione normativa²⁹ risultano del tutto svuotati dalla prassi.

Posto dunque che siamo di fronte a una prassi che non si svolge *secondo* il disegno costituzionale, perché non si svolge secondo il modello incentrato sul profondo legame che dovrebbe fondere il concetto della rappresentanza politica con l’attività di produzione normativa, e che affida al Parlamento nel suo complesso il compito di rendere visibile e di costruire una società “buona” – che non c’è ancora – e un’azione politica tesa a raggiungerla³⁰ – la questione da risolvere è se

²⁸ L. SPADACINI, *Op. ult. cit.*, p. 304.

²⁹ ...secondo i quali «l’assemblea “nasce” (...) assieme alla sua regola: che è quella del dialogo al suo interno (...) anche quando il dibattito sembra “scontato” in assemblea [perché] il “riporto” di posizioni e ragioni già dibattute e addirittura decise in sede extraparlamentare, le sottopone ugualmente (...) ad un confronto nuovo, le incapsula nelle regole del contraddittorio, le consegna ad una realtà giuridica più duratura del confronto di opinioni del giorno per giorno» (A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, cit., pp. 36-37).

³⁰ Cfr. ancora A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, cit., pp. 7-9: «Al di là dei bisogni individuali e di gruppo, mutevoli nei tempi e nei luoghi, la ragione fondativa dell’assemblea è, nella sua essenza, quella di conseguire e mantenere l’unità della società di base: una funzione di unificazione. Le società si “unificano” nell’assemblea come premessa del loro agire unitario. Questa funzione unitaria dell’assemblea rimane nei parlamenti moderni come intatta ragione fondativa: trasversale rispetto alle multiformi funzioni che essi nella storia assumeranno. Funzioni ricondotte così a denominatore comune (...). È nell’assemblea infatti che avviene il passaggio dalla mera aggregazione di gruppo ad un soggetto collettivo che agisce unitariamente per finalità comuni...è certo che in questo passaggio l’insieme sociale in assemblea acquista una identità che prima non aveva. Diventa popolo e comunità. (...). L’assemblea è lo strumento per comporre i potenziali conflitti in unità di regole – superiori, perché di tutti – che sovrastano i particolarismi ed espellono la violenza. Ma l’assemblea non è solo strumento securitario. Essa è anche creatrice di identità comune: nel senso che integra, con la forza di regole condivise, le differenze esistenti in seno ad essa. E diviene perciò strumento d’unità per conseguire i fini della comunità che le ha dato vita».

tale prassi si svolga *contra Constitutionem* o *praeter Constitutionem*. Nel primo caso saremmo di fronte a fatti che contraddicono in modo puntuale le specifiche norme costituzionali sulla produzione del diritto; nel secondo caso saremmo di fronte a una loro strategica interpretazione *a contrario*³¹.

Ora la ricostruzione dei comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali riconducibili al “monocameralismo di fatto” in particolare non consente di sostenere che le disposizioni costituzionali coinvolte siano puntualmente contraddette, risultando piuttosto “prosciugate”, “rinsecchite”, nei significati in esse racchiusi, con il risultato che esse conservano solo più «la capacità di vietare il proprio contrario»³². Il perdurante ricorso alla delibera formale – sebbene spesso di mera ratifica – della seconda Camera esclude infatti che si possa parlare di puntuale contraddizione e consente di sostenere che «accanto alla disciplina costituzionale» ne esiste ormai un'altra, «che è diversa – in quanto non può essere, da quella, ricavata – ma che non la contraddice»³³. Ne è, per così dire “integrazione”³⁴. Anche la dottrina più critica nei confronti della prassi descritta, sembra sottintendere, nonostante vaghe e ricorrenti denunce di violazioni, queste conclusioni³⁵.

³¹ Si noti peraltro il fenomeno inverso della espansione della “sfera dell’indecidibile” con riferimento alle disposizioni costituzionali che positivizzano valori etici. In entrambi i casi il risultato è tuttavia (significativamente) il medesimo: la marginalizzazione del ruolo del Parlamento. Sia consentito il rinvio sul punto a I. MASSA PINTO, *Il costituzionalismo è vittima o carnefice delle attuali tendenze autodistruttive del sistema? Primi pensieri intorno all’eclissi del dualismo tra principio di causalità e principio d’imputazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, parte III, pp. 1 ss.

³² M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, p. 81.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*: «Con il termine “integrazione” si individua un procedimento con il quale le norme della Costituzione vengono non specificate e concretizzate da norme particolari in esse implicite, o comunque deducibili da principi costituzionali, ma vengono invece affiancate da norme che rispondono ad ipotesi ed esigenze diverse, ma non contrarie, da quelle poste ad oggetto della disciplina costituzionale». In argomento cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 24, per il quale si tratterebbe invece di sostituzione: le convenzioni «si sostituiscono nella sostanza a regole legali riducendo queste seconde a meri elementi di forma».

³⁵ L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 80, sembra ammettere che non siamo di fronte a violazioni della Costituzione, ma a una prassi *extra constitutionem*, a proposito dello spostamento del baricentro dall’Aula alla commissione nel procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo. L’A. sembra

È quest'ultima certamente una concezione della Costituzione di tipo recessivo, come limite esterno ed estremo ai comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali, che riduce la sua portata normativa al minimo consentito dalla formulazione linguistica dei suoi enunciati e che trasforma il principio costituzionale da svolgere – qui un effettivo contraddittorio più o meno esteso in entrambe le Camere – in una mera regola da non contraddire attraverso il ricorso all'argomento *a contrario*³⁶.

Il primo corollario di questa concezione è che il controllo d'incostituzionalità si riduce a un «controllo sulla non incompatibilità lessi-

sottintendere infatti che prassi e Regolamenti danno vita a un procedimento decentrato *diverso* da quello previsto dalle disposizioni costituzionali, un procedimento decentrato che si pone *accanto* a quello fornito di garanzie dal testo costituzionale. E per questo si domanda «se, in questo caso, l'inevitabile immiserimento delle possibilità di discussione e di votazione in Assemblea non confligga con il procedimento legislativo delineato dalla Costituzione». E se è vero che «la riconducibilità di un procedimento legislativo così strutturato a quelli decentrati previsti dalla Costituzione non è però sufficiente a darne una valutazione positiva», questo significa: 1. che non vi è una puntuale violazione della norma costituzionale; 2. che dalla norma costituzionale emerge un principio di cui prassi e Regolamenti non sono svolgimento: in ciò consiste l'immiserimento, che è tale, ma non è contraddizione. E ancora a p. 101 si riferisce alla «riduzione di fatto del ruolo dell'Assemblea, che resta formalmente integro». E a pp. 304-305: la prassi dimostra che «ad essere emarginata nel sistema di produzione delle fonti primarie non è la legge in quanto tale, dal momento che, formalmente, sono ovviamente leggi anche le leggi di conversione dei decreti o le leggi di bilancio. Tuttavia, né le prime né le seconde sono caratterizzate da un *iter* di approvazione tale da consentire quel processo "pieno" di legittimazione insieme garantistica e democratica (...)». Analogamente P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Vol. II, 2006, p. 1391, sottintende un giudizio sulla descritta modalità di legiferare solo sostanzialmente, ma non formalmente, di contrasto con la Costituzione (a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 391 del 1995, con cui era stata affrontata, tra le altre, una questione avente a oggetto la procedura di conversione di un decreto-legge, viziata, ad avviso del giudice *a quo*, dal fatto che l'approvazione, «a seguito della fiducia posta dal Governo sulla legge di conversione», fosse avvenuta «senza una specifica discussione e votazione da parte delle Camere». Secondo l'A., «la Corte costituzionale ha – forse un po' sbrigativamente – dichiarato infondata la doglianza, limitandosi a constatare l'avvenuto rispetto delle norme sul procedimento, ed evitando di affrontare il ben più delicato tema (pur espressamente evocato dal rimettente) dell'effettivo esercizio, da parte dei parlamentari, del loro potere decisionale e, quindi, del rispetto, non solo formale ma anche sostanziale, dei precetti dell'art. 72 Cost.».

³⁶ L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata sui principi*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1985, pp. 65 ss.

cale assoluta con il testo»³⁷. A questi risultati sembra del resto condurre l’implicita riconducibilità al testo costituzionale della prassi del “monocameralismo di fatto” sostenuta dalla Corte costituzionale nell’ord. n. 60 del 2020 in cui, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento all’*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio per l’anno 2020, ha tra l’altro affermato che «sebbene i ricorrenti prospettino l’apposizione della questione di fiducia come ragione impeditiva dei più lunghi tempi di discussione da loro ritenuti necessari, in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura». E ancor più significative sono le premesse generali da cui la Corte fa discendere la suddetta affermazione:

«le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell’efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio... tale inevitabile bilanciamento si è tradotto sia in revisioni dei regolamenti parlamentari (che hanno previsto, tra l’altro, il voto palese, il contingentamento dei tempi, l’istituzione della sessione di bilancio), sia nell’utilizzazione di strumenti esistenti, con indubbe deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità, ma avvalendosi della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche...da ciò, pertanto, sono sorte nuove prassi, che costituiscono, come già sottolineato da questa Corte, “un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità...(ordinanza n. 17 del 2019)”...in questa prospettiva le predette deformazioni e dilatazioni non sono, di per sé e prima facie, espressione di violazioni, dovendo emergere

³⁷ M. DOGLIANI, *Il «posto» del diritto costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 540; ID., *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars Interpretandi*, n. 2/1997, p. 125: l’applicazione dell’argomento *a contrario* rende il testo costituzionale «l’estremo strumento di falsificazione delle interpretazioni (di quelle incompatibili con la sua lettera), considerando tutte le altre interpretazioni – e cioè quelle non falsificabili alla luce del testo – come enunciazioni di regole *aliunde* tratte, e persuasive unicamente in forza degli argomenti, in senso lato morali su cui sono fondate». Secondo L. GIANFORMAGGIO, *L’interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata sui principi*, cit., p. 98, «un rapporto di *mera non-incompatibilità* è un rapporto di *chiara non attuazione*, cioè di *non-adempimento*».

a tal fine che esse danno patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio»³⁸.

Proprio in riferimento al nostro tema specifico, l'interpretazione fornita dalla Corte è stata giudicata come

«fattiva collaborazione alla nascita di una nuova e vistosa modifica tacita della Costituzione (...): di fronte ad una prassi frammentaria, tendente a ridurre al minimo la discussione dei progetti di legge, è il giudice costituzionale ad enucleare in prima persona una regola di comportamento che sia in grado di soddisfare le esigenze di semplificazione e di velocizzazione avvertite dal Governo. Ed è il giudice costituzionale a garantire la compatibilità di tale regola con il principio del bicameralismo solennemente sancito dalla Costituzione (...) indicando nel *monocameralismo di fatto* lo strumento idoneo a realizzare una ancora maggiore rapidità decisionale»³⁹.

E rispetto alla «“giustificazione” che la nostra Corte costituzionale ha offerto per la contrazione del confronto parlamentare» nell'ord. 17 del 2019 quando ha fatto riferimento ai «lavori (...) svolti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee», la dottrina ha parlato espressamente di “cedevolezza” delle «attribuzioni dell'intera assemblea nel punto più critico della sua funzione di coordinamento»⁴⁰ e di “elasticità” delle disposizioni costituzionali sul bicameralismo nel procedimento legislativo⁴¹.

³⁸ Corte costituzionale, ord. n. 60 del 2022.

³⁹ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, cit., pp. 543-544; ID., *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 2/2020, pp. 722 ss.

⁴⁰ A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, cit., p. 55: «Ognuno vede come siano cedevoli di fronte all'indirizzo politico di sistema le attribuzioni dell'intera assemblea nel punto più critico della sua funzione di coordinamento».

⁴¹ G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, cit., p. 24: «Da una parte, si potrebbe ritenere che il sistema parlamentare sia divenuto, per la maggior parte, un sistema monocamerale, per cui le regole costituzionali andrebbero “aggiornate” sulla base della situazione e delle esigenze attuali. Dall'altra, le regole attualmente vigenti possono essere giudicate ancora del tutto congegnali, poiché sufficientemente elastiche da consentire, a seconda del contenuto legislativo o delle diverse tipologie di leggi, di adeguare il sistema bicamerale in modo da garantire una discussione più o meno approfondita».

Questi esiti richiamano senz’altro le note teorie sulla cedevolezza delle disposizioni costituzionali⁴² o sulla loro considerazione quali disposizioni a fattispecie aperta⁴³, secondo le quali, in ultima analisi,

«la disciplina degli istituti previsti dalla costituzione viene così a configurarsi come il risultato dell’azione concorrente tra quella della norma costituzionale e quella di altre fonti, legislative o consuetudinarie o convenzionali. Tra la previsione costituzionale e l’effettiva disciplina dell’istituto non esiste più, allora, (o comunque non esiste più necessariamente) il rapporto tra norma di principio e norma di attuazione, ma un rapporto più labile, che può giungere fino ad essere soltanto di non incompatibilità. La attualizzazione degli istituti previsti in costituzione è vista pertanto come un processo non riconducibile ad un’attività intellettuale di specificazione, perché esiste uno iato tra i concreti contenuti della disciplina realizzata e la norma costituzionale che tende a porsi come un limite solo negativo»⁴⁴.

Come si è visto anche dalle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nelle ordinanze citate, le principali ragioni addotte a sostegno di questo uso al limite della tollerabilità testuale delle disposizioni costituzionali sulla produzione rinviano a generiche esigenze di celerità del procedimento legislativo, per lo più giustificate, a loro volta, da vincoli esterni, che spingono all’estremo le diffuse critiche espresse intorno al bicameralismo perfetto delineato dalla Costituzione⁴⁵. Tali

«Ad ogni modo, sarebbe del tutto opportuno aggiornare i regolamenti parlamentari a partire dallo stato della legislazione e del procedimento legislativo, attraverso interventi di manutenzione che, ad esempio, prevedessero regole differenziate per leggi che, in ragione del loro oggetto, si potrebbero definire “minori”, a cui riservare procedure di approvazione meno gravose, e leggi di più ampio respiro o di riforma, per le quali sarebbe necessario mantenere una istruttoria più articolata e garantire una maggior ponderazione».

⁴² Cfr. C. ESPOSITO, *Efficacia delle regole della nuova Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, spec. p. 288.

⁴³ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Vol. XIX, 1970, spec. p. 639. Per la tesi della legislazione come «sviluppo e specificazione» delle disposizioni costituzionali, cfr. invece V. CRISAFULLI, *Introduzione a La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 17.

⁴⁴ M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, cit., p. 82.

⁴⁵ Critiche al nostro assetto bicamerale sono state poste da più parti. Cfr. tra i molti contributi S. CECCANTI, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”*, in *Quad. cost.*, n. 1/1998, pp. 157 ss.; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d’Italia*,

argomenti sono fondati per lo più sulla valutazione di una presunta inadeguatezza del modello costituzionale sulla produzione normativa a fronte di fenomeni nuovi sopravvenuti. I ricorrenti giudizi svalutativi di questa parte della Costituzione muovono dalla considerazione che il problema della *inattuazione* deriva infatti dalla *inattualità* delle norme specifiche della Costituzione che disciplinano la produzione normativa nel nostro ordinamento⁴⁶. I fenomeni nuovi sopravvenuti sono per lo più percepiti quali “fattori esogeni” alla produzione normativa stessa, che si presenterebbero quali sintomi di un ritorno al principio di eteronomia, non solo sotto forma di limiti sostanziali all’attività d’indirizzo politico, ma anche sotto forma di vincoli alle regole sulla produzione legislativa⁴⁷.

Così ricorrente è il giudizio secondo il quale

Annali 17, Torino, 2001, pp. 331 ss.; P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Oss. cost. AIC*, 2013; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; L. FERRAJOLI, *Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto*, in *Dem. dir.*, n. 2/2016, pp. 15 ss.; G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte IV, pp. 1 ss.; ID., *Quale riforma del Senato? I problemi del riformatore consapevole*, in *Dem. dir.*, n. 2/2016, pp. 165 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, pp. 705 ss.; G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 543 ss.

⁴⁶ In generale sul rapporto “fatto” e “diritto” e in particolare sulle categorie della *inattuazione* e della *inattualità* della Costituzione, cfr. M. DOGLIANI, *La sovversione dell'immaginario costituzionale ovvero: come è cambiata la percezione del “fatto” nel diritto costituzionale?*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale*, Catanzaro, 16-18 ottobre 2014, Napoli, 2015, p. 203: «Per quanto sia estremamente difficile distinguere tra “giudizio di fatto” e “giudizio di valore”, si può ammettere che il termine “inattuazione” esprima (essenzialmente) l’esito di un giudizio di fatto (di una, si potrebbe dire, “misurazione” di dati storici precisi), mentre il termine “inattualità” esprime un giudizio di valore, essendo fondato sulla valutazione della “adeguatezza” del modello costituzionale a disciplinare fenomeni nuovi sopravvenuti (la configurazione del cui profilo, così come la definizione dei criteri alla luce dei quali commisurare l’adeguatezza del parametro costituzionale alle medesime, implicano giudizi di valore). Altro è decidere se un edificio costituisca o meno l’attuazione di un determinato progetto; altro è decidere se quel progetto sia ancora attuale – adeguato, utile – per risolvere determinati nuovi bisogni».

⁴⁷ Sia consentito il rinvio a I. MASSA PINTO, *Fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa, indirizzo politico e principio di eteronomia: impressioni di una discussant*, in *Oss. fonti*, n. 2/2022. Cfr. tra i molti sul punto N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giur.*

«l’uso del decreto-legge mediante il procedimento di adozione, emanazione e conversione produce l’effetto di assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali costituzionalmente coinvolti (Governo, Presidente della Repubblica e Camere), in maniera tale da consentire un dialogo preventivo rispetto alle misure da adottare, particolarmente necessario in tempo di crisi ai fini dell’attuazione dei provvedimenti necessari al governo dell’economia»⁴⁸.

La pandemia e la riduzione del numero dei parlamentari avrebbero reso

«ancora più urgente, da noi, il compito di riempire la pagina bianca, rimasta aperta nel libro scritto 74 anni fa, ripensando completamente il rapporto tra rappresentatività e rappresentanza nell’assemblea. Un progetto regolamentare radicalmente nuovo deve riguardare *sia* la struttura delle sue procedure *sia* l’esercizio del singolo mandato parlamentare. Sotto il primo aspetto, ci sono i “dispositivi costituzionali” da cambiare per consentire una rappresentatività parlamentare non frammentata in due tronconi, senza alcuna corrispondenza con reali necessità sociali. Un monocameralismo formale che sostituisca il monocameralismo “di fatto”»⁴⁹.

econ., n. 2/2013, pp. 421 ss., il quale insiste sulle trasformazioni epocali sopravvenute che avrebbero inciso sulle patologie riscontrate nell’attività di produzione normativa.

⁴⁸ G. RIVOCCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit. p. 13. Cfr. altresì ID., *Decretazione d’urgenza e governo dell’economia*, in R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d’urgenza” e crisi. Atti del I Seminario di studi di Diritto costituzionale – Unitelma Sapienza – Roma 18 settembre 2014*, Napoli, 2015, pp. 119 ss., spec. pp. 129 ss.; C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, cit., p. 2, intende dimostrare «la tesi secondo la quale, nei periodi in cui la crisi finanziaria si manifesta con accenti più acuti, le regole di funzionamento del Parlamento (per come cristallizzate in Costituzione) vengono (di fatto) eluse (anche se non manifestamente violate), in ragione della preminente esigenza politica di ottenere l’approvazione, in tempi certi e celeri, delle norme necessarie a fronteggiare l’emergenza». La prassi «dimostra, in particolare, che l’urgenza di deliberare e di introdurre nell’ordinamento, in tempi rapidi, disposizioni legislative immediatamente operative impone la forzatura delle regole del bicameralismo, che manifestano, di conseguenza, tutta la loro inadeguatezza a soddisfare le esigenze decisionali proprie dei periodi di crisi (quale quello presente)».

⁴⁹ A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, cit., p. 65.

4. L'insofferenza del vincolo testuale come ultimo sintomo della effettività/validità della Costituzione

La conclusione alla quale si è pervenuti, secondo la quale *accanto* alle disposizioni costituzionali sulla produzione del diritto si sarebbero formate convenzioni *extra constitutionem*, non significa però ricondurre a validità sempre e comunque gli apporti spontanei della prassi politica lessicalmente compatibili nel senso precisato, e anzi tale conclusione si rivela il modo più opportuno per difendere la normatività della Costituzione di fronte a ritenute insufficienze o arretratezze del suo testo scritto. Infatti che sia fondata oppure no la retorica della inadeguatezza del modello costituzionale a fronte dei fattori esogeni che condizionano il procedimento di produzione normativa⁵⁰, il punto è che «i giuristi il problema della validità della Costituzione devono prenderlo tremendamente sul serio. Non possono consentirsi di dubitare, e tanto meno di proclamare, l'irreversibile perdita di attualità, e dunque di effettività e dunque di validità, della Costituzione», perché «il mantenere, il preservare, la validità-attualità della Costituzione a fronte del fluire degli eventi e delle trasformazioni sociali è il loro compito specifico»: «la società affida ai costituzionalisti il compito di preservare la Costituzione sottraendola alla precarietà dei fatti (e – come avviene per tutte le comunità scientifiche – alla grossolanità delle opinioni)»⁵¹. Detto in altri termini: non si fa un buon servizio alla

⁵⁰ Secondo L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., pp. 151-153, i «numeri, in verità, smentiscono il luogo comune secondo cui il Governo non è in grado di gestire, di fatto, il calendario parlamentare né di assicurarsi l'approvazione dei disegni di legge governativi. Il dato relativo al tempo medio di approvazione di un disegno di legge governativo, infatti, non soltanto è molto più breve rispetto a quello di un progetto di legge di iniziativa parlamentare, ma è soddisfacente anche in termini assoluti, risultando nella media di circa sette mesi per disegno di legge. Nonostante ciò, però, il Governo ricorre in misura assai modesta all'esercizio della propria iniziativa legislativa per perseguire l'indirizzo politico concordato con le Camere». E ancora: «L'abuso della decretazione d'urgenza, in sostanza, non sembra il frutto della lungaggine del procedimento legislativo ordinario. Al contrario, è la possibilità di fatto di ricorrere "ordinariamente" allo strumento eccezionale che rende comparativamente sconveniente al Governo servirsi degli strumenti costituzionalmente opportuni, a partire dall'esercizio della propria iniziativa legislativa presentando appositi disegni di legge governativi alle Camere» (p. 155).

⁵¹ M. DOGLIANI, *La sovversione dell'immaginario costituzionale ovvero: come è cambiata la percezione del "fatto" nel diritto costituzionale?*, cit., p. 204.

Costituzione quando si proclama l’avvenuto suo superamento sotto la pressione irresistibile dei fatti nuovi sopravvenuti: la «forza normativa del fattuale», appunto. Non è (più) sufficiente ricostruirne le sistematiche elusioni strategiche, come se la Costituzione avesse in sé la forza di resistervi.

Di fronte ai fatti sopravvenuti, reali o entrati ormai nell’immaginario collettivo e, quindi, in quanto tali, non ignorabili, la concezione della norma costituzionale «essenzialmente come una “guida” che indica e accompagna» cerca «di ricondurre – in termini di compatibilità – al nucleo della pretesa contenuta nella norma, l’elusione del suo comando positivo esplicito»⁵². È questo nucleo della pretesa contenuta nella norma che è necessario riconoscere e preservare proclamandone la perdurante effettività/validità. Coloro che difendono la normatività della Costituzione – e per i quali l’erosione delle regole sulla produzione si pone senz’altro *contra Constitutionem* – presuppongono la validità di tali regole come un dato, come una premessa che sta fuori dalle loro argomentazioni. Questo modo di ragionare non contribuisce però a fermare questa erosione e, anzi, si rivela, infine, l’ennesima constatazione della ineffettività e dunque della sopravvenuta invalidità di tali regole per la forza dirompente dei fatti. In un contesto nel quale i comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali mostrano di condividere il giudizio di inattualità delle regole sulla produzione⁵³,

«il giurista che continui a dare per risolto – in nome di una malintesa positività della sua scienza – il problema della validità (o a considerarlo non suo) non può che sviluppare argomentazioni fragili – per non dire ottuse – perché esse suonano solo come pronunciate *ex auctoritate*, mentre è proprio il riconoscimento di quell’*auctoritas* che deve essere argomentato (...). Non è sufficiente (per quanto assolutamente necessario) utilizzare

⁵² M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, cit., p. 85.

⁵³ ...di cui sono testimoni i tentativi e le proposte di riforma dell’ultimo quarantennio della storia repubblicana. Per gli strumenti proposti prima del tentativo di riforma del 2016, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 108; E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014, pp. 301 ss.

[la Costituzione] – e chiedere che sia utilizzata – come perfettamente valida, contro il dilagare dei giudizi, e dei comportamenti, svalutativi»⁵⁴.

E per argomentare tale riconoscimento non si può che riportare alla luce il nucleo essenziale che è stato storicamente efficace per produrre l'effettività della Costituzione: nel nostro caso, quella fusione tra il concetto profondo della rappresentanza politica e l'attività di produzione normativa in un contesto pluralistico e conflittuale. È questo nucleo che è necessario riconoscere e preservare proclamandone la perdurante effettività/validità. Ed è alla luce di questo nucleo essenziale che è possibile sostenere che il monocameralismo può diventare, a maggior ragione, lo strumento per rivitalizzare la sede della rappresentanza politica, il luogo che rappresenta, davanti al popolo, nella sua interezza e unità, il conflitto che lo attraversa, le linee di spaccatura che lo dividono, anche nei loro profili irriducibili, che sono rimasti fuori dal compromesso costituzionale. Questo nucleo racchiuso nelle parole del testo costituzionale può considerarsi ancora effettivo/valido in quanto riconosciuto sia da una minoranza che ancora ne difende la normatività denunciando la violazione sostanziale delle regole sulla produzione sia, e soprattutto, dai cantori della inattualità/inadeguatezza di queste ultime. È proprio l'insofferenza con cui vengono percepite e applicate tali regole – come confine invalicabile, ma pur sempre come confine – che mostra paradossalmente l'ultimo sintomo della loro effettività/validità. Una riforma costituzionale in senso monocamerale potrebbe rivitalizzare questo nucleo essenziale.

* * *

ABSTRACT

ITA

Tra i sintomi di dubbia effettività delle disposizioni costituzionali che discipli-

⁵⁴ M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle costituzioni (a proposito del programma di Costituzionalismo.it)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004, pp. 2-3.

nano l'attività di produzione normativa l'A. si sofferma in particolare sul c.d. “monocameralismo di fatto”, ossia sulla prassi consistente nei comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali che, nell'esercizio dell'attività di produzione normativa, fanno ricorso a un uso strategico delle disposizioni che disciplinano i tempi di discussione parlamentare e la questione di fiducia al fine di limitare la discussione medesima sui disegni di legge – per lo più di conversione di decreti-legge – alla prima Camera in cui il procedimento legislativo ha preso avvio, e al fine di trasformare in ultima analisi la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima. L'A. conclude nel senso che tale prassi si realizza attraverso un'interpretazione *a contrario* delle regole sulla produzione e si pone dunque non tanto come *contra constitutionem* ma come *extra constitutionem*. Per rivitalizzare il nucleo essenziale della Costituzione – la fusione tra il concetto profondo della rappresentanza politica e l'attività di produzione normativa in un contesto pluralistico e conflittuale – potrebbe essere utile una riforma costituzionale in senso monocamerale.

EN

Among the symptoms of weak effectiveness of the constitutional provisions regulating the legislative process, the A. focuses in particular on the so called “monocameralismo di fatto”, i.e. on the practice consisting in the behavior of political forces and constitutional bodies which, in the exercise of the activity of producing legislation, resort to a strategic use of the provisions governing the times of parliamentary discussion and the question of confidence in order to limit the discussion of the bills themselves – mostly the conversion of decree-laws – to the first Chamber in which the legislative procedure began, and in order to ultimately transform the resolution of the second Chamber into a mere act of ratification of the first. The A. concludes in the sense that this practice is achieved through an *a contrario* interpretation and therefore it is not *contra constitutionem* but *extra constitutionem*. To revitalize the essential nucleus of the Constitution – the fusion between the profound concept of political representation and the activity of legislative production in a pluralistic and conflictual context – a constitutional reform in the unicameral sense could be useful.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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