



21 MAGGIO 2025

Dal bicameralismo “in teoria” al monocameralismo “in pratica”

di **Giuliaserena Stegher**

Ricercatrice tenure track in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Dal bicameralismo “in teoria” al monocameralismo “in pratica”*

di **Giuliaserena Stegher**

Ricercatrice tenure track in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Abstract [It]: Il presente contributo analizza il fenomeno del “monocameralismo di fatto” che si sta consolidando nel sistema parlamentare italiano, con specifico riguardo ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Questo fenomeno si manifesta attraverso una crescente omogeneità nell’azione delle camere, una riduzione dei tempi di navetta delle proposte di legge e una tendenza a evitare modifiche sostanziali ai testi già approvati. L’obiettivo è quello di esaminare le cause e le dinamiche di questa tendenza, nonché le possibili conseguenze sul processo legislativo e sull’equilibrio dei poteri, fornendo una panoramica di questa trasformazione in atto e ponendo l’accento sulle sfide e le opportunità che la stessa presenta per il sistema parlamentare italiano.

Title: From bicameralism ‘in theory’ to unicameralism ‘in practice’

Abstract [En]: This contribution analyses the phenomenon of “de facto unicameralism” consolidating in the Italian parliamentary system, specifically regarding the bills for decree-laws conversion. This phenomenon manifests through a growing homogeneity in the actions of the chambers a reduction in the time of the exam of the legislative proposals, and a tendency to avoid substantial changes to approved texts. The objective is to examine the causes and dynamics of this process, as well as the possible consequences on the legislative process and the balance of powers, providing an overview of this ongoing transformation and emphasising the challenges and opportunities it presents for the Italian parliamentary system.

Parole chiave: parlamento; governo; monocameralismo; procedimento legislativo; decreto-legge

Keywords: parliament; government; unicameralism; legislative procedure; law-decree

Sommario: 1. Premessa. 2. Il monocameralismo di fatto: origini, tentativi di definizione e classificazione. 3. Dalle regole del tradizionale procedimento legislativo... 4. ...alle deroghe: alcuni escamotage procedurali. 5. La decretazione d’urgenza nei regolamenti parlamentari. 6. La decretazione d’urgenza tra prassi e numeri. 7. Alcuni interventi degli organi chiamati ad assicurare il «diritto alla costituzionalità delle leggi». 8. Riflessioni apparentemente conclusive sui possibili rimedi: monocameralismo sì, ma non così.

1. Premessa

A due anni e mezzo dall’inizio della XIX legislatura, inaugurata il 13 ottobre 2022, il sistema parlamentare italiano si trova ad affrontare una trasformazione non più così tanto silenziosa, ma indubbiamente significativa.

Questa legislatura si è aperta in un contesto di profondi cambiamenti istituzionali. La riforma costituzionale del 2020 ha ridotto il numero dei parlamentari elettivi da 945 a 600 (400 deputati e 200 senatori), modificando sensibilmente la composizione e le dinamiche delle (e tra le) due camere¹. Il

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ N. LUPO, *Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, editoriale di *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2022.

fenomeno è stato anche rafforzato da alcune riforme di diritto che hanno ridotto anche le scarse differenze formali residuali, come la disciplina regolamentare dell'astensionismo al Senato² e la parificazione dell'elettorato attivo³.

Nonostante la Costituzione italiana preveda un sistema basato sul bicameralismo perfettamente paritario, con Camera dei deputati e Senato della Repubblica dotati degli stessi poteri e titolari delle stesse funzioni, in via di prassi si sta corroborando un fenomeno che molti osservatori hanno definito “monocameralismo di fatto”.

Si tratta di una problematica che è emersa in tempi relativamente recenti ma la cui portata si sta dimostrando particolarmente rivoluzionaria. Ciò in ragione del fatto che questa tendenza non è il risultato di una riforma formale del sistema, quanto piuttosto l'esito di una serie di fattori convergenti: la prassi parlamentare, l'evoluzione del sistema politico e le esigenze di efficienza legislativa, in un contesto nazionale e internazionale sempre più complesso e dinamico⁴.

Questa tendenza, accentuatasi negli ultimi anni, merita un'analisi approfondita per comprenderne le cause, le manifestazioni e le potenziali implicazioni per il futuro tanto del Parlamento⁵, quanto più in generale della legislazione e della sua qualità.

Il “monocameralismo di fatto” si manifesta attraverso una crescente omogeneità nell'azione delle due camere, una riduzione dei tempi di navetta delle proposte di legge tra Camera e Senato e una tendenza a evitare modifiche sostanziali ai testi già approvati da uno dei due rami.

La XIX legislatura offre un terreno particolarmente fertile per osservare e valutare questa evoluzione del sistema parlamentare. La riduzione del numero dei componenti, combinata con la persistenza di maggioranze identiche e ampie nelle due camere, ha ulteriormente accentuato la tendenza verso un funzionamento “monocamerale” del Parlamento. Inoltre, l'urgenza di far fronte a contingenti sfide

² S. CECCANTI, *La disciplina regolamentare dell'astensionismo al Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n., 2013; N. LUPO, *La riforma dei regolamenti parlamentari nella XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2016; R. ROMBOLI, *Il ruolo del Regolamento parlamentare nell'organizzazione e nel funzionamento delle Camere*, in *Diritto pubblico*, 2017, pp. 159-20; P. VIPIANA, *La modifica dell'art. 107, comma 1, del regolamento del Senato riguardo al computo della maggioranza semplice*, in www.forumcostituzionale.it, n. 5, 2018.

³ R. BIN, *La riforma dell'elettorato attivo per il Senato*, in *Le Regioni*, 4, 2021, pp. 635-648; F. BIONDI, F. DONATI, *La riforma costituzionale del 2021 e la parificazione dell'elettorato attivo per l'elezione del Senato*, in *Federalismi.it*, 21, 2021.

⁴ Si devono segnalare alcuni elementi che stanno caratterizzando la XIX legislatura in maniera assai peculiare. Il primo è quello attinente a un elemento per lo più politico: il Governo Meloni si basa su una coalizione di centro-destra che ha ottenuto una solida maggioranza in entrambe le camere. Questo ha portato a un'inversione di tendenza rispetto ai governi di larghe intese o tecnici che hanno caratterizzato le legislature precedenti. A questo si deve necessariamente aggiungere il momento di grandi sfide internazionali (tra cui la guerra in Ucraina, la crisi energetica e le tensioni geopolitiche globali) che hanno richiesto un immediato posizionamento dell'Italia sullo scacchiere internazionale; il contesto di sfide economiche e sociali (inflazione, gestione del PNRR e conseguenze socio-economiche della pandemia di COVID-19); nonché il rapporto con l'Unione Europea. Proprio con riguardo a quest'ultimo aspetto, nella XIX legislatura il Governo italiano ha dovuto rapidamente definire la sua posizione nei confronti dell'UE, bilanciando le istanze sovraniste di parte della coalizione con la necessità di mantenere solidi rapporti con le istituzioni europee.

⁵ F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, Bologna, Il Mulino, 2024.

nazionali e internazionali sempre più pressanti – dalla ripresa post-pandemia alle tensioni geopolitiche – ha favorito processi decisionali più rapidi e centralizzati, spesso a scapito del tradizionale iter parlamentare.

È opportuno precisare come nell’attuale scenario legislativo italiano si continuano a manifestare due distinti fenomeni che, pur non essendo sovrapponibili, presentano non poche interconnessioni: da un lato, il sistematico ricorso alla decretazione d’urgenza dall’altro il progressivo consolidamento del monocameralismo di fatto. Sebbene mantengano una propria autonomia concettuale e operativa, gli stessi concorrono a modificare gli equilibri del sistema parlamentare italiano, incidendo tanto sulla dinamica dei rapporti tra le camere quanto sull’evoluzione delle fonti del diritto e, dunque, sulle modalità di produzione normativa⁶.

Pur nella loro diversità, in questa sede i due fenomeni saranno trattati congiuntamente, con particolare attenzione alla manifestazione del monocameralismo di fatto nell’iter legislativo dei disegni di legge di conversione. Questa scelta metodologica si giustifica alla luce delle profonde interconnessioni, che si manifestano con particolare evidenza proprio nel procedimento di conversione dei decreti-legge, dove la prassi del monocameralismo di fatto trova una delle sue più significative espressioni.

In aggiunta, la scelta di indagare oggi questi temi dipende dal rafforzamento di altre due tendenze correlate che, pur avendo diversa portata, riverberano i propri effetti tanto nell’ordinamento costituzionale italiano quanto in alcuni sistemi parlamentari europei

La prima è quella dello squilibrio che si è registrato, negli ultimi decenni, in termini di forma di governo: anche se le forme parlamentari si basano sul governo come comitato direttivo della maggioranza, vi è però da osservare come, di fronte a una prevalenza degli esecutivi, i parlamenti si siano attestati su posizioni maggiormente defilate. Ciò a maggior ragione nel caso italiano, laddove il governo abusa di deroghe e prassi invece di rispettare le forme ordinarie dei procedimenti.

La seconda tendenza, di ordine più specifico, attiene invece alla funzione legislativa, che è cambiata sia a livello quantitativo sia a livello qualitativo. Pur caratterizzando indubbiamente il Parlamento e gli ordinamenti giuridici, la funzione legislativa sembrerebbe essere oggi in difficoltà in diversi ordinamenti⁷.

⁶ L’attuale scenario della produzione normativa è oramai pressoché dominato decretazione d’urgenza, Ciò pone in luce una serie di criticità strutturali che hanno assunto dimensioni senza precedenti, superando persino l’intensità registrata durante il periodo pandemico. La prassi legislativa si caratterizza per molteplici fenomeni degni di nota: l’emanazione frenetica e disorganica di decreti-legge, contraddistinta da una marcata eterogeneità contenutistica; la persistente tendenza alla “confluenza” dei contenuti normativi in altri provvedimenti *in itinere*, sia antecedentemente sia posteriormente alla scadenza del termine costituzionale di conversione; la controversa pratica dell’abrogazione, totale o parziale, di decreti-legge mediante leggi di conversione di altri decreti-legge. Tale quadro si complica ulteriormente considerando l’uso quasi sistematico della questione di fiducia su maxi-emendamenti – prassi che si pone in evidente tensione con l’articolo 72 della Costituzione – e il consolidamento del cosiddetto “monocameralismo alternato”.

⁷ H. XANTHAKI, *Emerging trends of legislation in Europe*, in H. XANTHAKI, U. KARPEN (eds.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 275-296. L’A., nell’identificare alcuni

Ciò è riscontrabile in maniera più che evidente nel caso italiano⁸, soprattutto a livello numerico: vi è un sempre maggior ricorso sia a strumenti normativi di rango primario diversi dalla legge (in *primis* decreti-legge⁹), sia a strumenti normativi di rango secondario (decreti del Presidente del Consiglio¹⁰, decreti ministeriali, etc.).

In un ultra-quarantennale contesto di “crisi della legge”¹¹ e di dilagante uso della decretazione d’urgenza, che hanno reso proprio il decreto-legge lo strumento di legislazione ordinaria per eccellenza¹², è possibile

trend comuni nella legislazione europea, sottolinea proprio come la legislazione contemporanea in Europa debba affrontare sfide complesse legate alla globalizzazione, alla digitalizzazione e all’interdipendenza dei sistemi normativi, richiedendo approcci più flessibili e adattivi rispetto al passato. Si v. altresì U. KARPEN, H. XANTHAKI, *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, Hart Publishing, Bloomsbury Publishing Plc, 2020; J. ISHIYAMA, *Has legislative power declined globally?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 30(3), 2022, pp. 288–309; V. KAZAI, *The Equilibrium of Parliamentary Law-making: Comparative Perspectives on the of Courts in a Democracy*, New York, Routledge, 2025.

⁸ G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, in *Il Mulino*, n. 3, 2024, pp. 88-95 e N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, in *Il Mulino*, n. 3, 2024, pp. 96-103.

⁹ Sul tema della decretazione d’urgenza, i contributi in dottrina sono un numero sconfinato. *Ex multis* A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2004; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1163 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica 2014; R. CALVANO (a cura di), *«Legislazione governativa d’urgenza» e crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d’urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022.

¹⁰ Nell’ultimo periodo, la dottrina costituzionalistica si è concentrata sullo studio del dpcm come fonte del diritto. A tal proposito si v. ampiamente lo studio di M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m, atti normativi del Governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022. L’A., nel ripercorrere la genesi e l’evoluzione di tale istituto, ha osservato come lo stesso rappresenta un fenomeno emblematico delle peculiari intersezioni tra fonti del diritto e assetto della forma di governo. Nonostante le molteplici occasioni in cui il legislatore avrebbe potuto disciplinarne compiutamente l’utilizzo, questo strumento ha continuato a veicolare contenuti normativi anche in assenza di un quadro regolatorio organico. Tale prassi trova terreno fertile nella configurazione costituzionale del Presidente del Consiglio, le cui funzioni di coordinamento ministeriale e di garanzia dell’unitarietà dell’indirizzo politico hanno favorito il consolidamento di questo meccanismo all’interno delle dinamiche istituzionali. Si v. altresì L. CASTELLI, *Una fonte anomala: contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022. Si v. anche A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023.

¹¹ E. CHELI, *L’ampiamiento dei poteri normativi dell’Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1959. Si v. anche A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - A. PREDIERI - G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975.

¹² Come è stato ben osservato, il decreto-legge si è trasformato in una “iniziativa legislativa rinforzata specie quando voglia superare i contrasti nella propria maggioranza, tanto più quando eterogenea e perciò instabile, magari già emersi in Consiglio dei ministri all’atto dell’approvazione del decreto «salvo intese»”. S. CURRERI, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2022, cit. p. 66. Più in generale, sul tema dell’abuso, anche in questo caso la letteratura è sterminata. *Ex multis*, A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1997; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003; D. CHINNI, *La decretazione d’urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2012, p. 59 ss.; R. CALVANO (a cura di), “*Legislazione governativa d’urgenza» e crisi*, op. ult. cit.; P. CARNEVALE, *La decretazione d’urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2016; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. ult. cit.; F. BAILO - M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, in *Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Napoli, Jovene, 2023; P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024; R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d’urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024; G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, op. ult. cit.

osservare come la pandemia abbia svolto da catalizzatore di tali processi in atto. Si potrebbe quasi risolvere la questione affermando che la legge, e più in generale il Parlamento italiano, si trovi(no) in una condizione di assedio, dovuta alla moltiplicazione tanto dei centri decisionali quanto dei processi di produzione normativa, nonché alla speditezza e all'alto livello di tecnicismo che il tempo presente richiede¹³.

A fronte di tale contesto, il Parlamento ha perciò cercato di ritagliarsi un rinnovato ruolo nell'ottica di "informare", "controllare"¹⁴ e "interloquire", scongiurando così il rischio di essere catalogato come organo meramente ratificatore di decisioni assunte in altra sede.

Vi è però da osservare come, nel caso italiano, non si rinuncia all'esercizio della funzione legislativa, anche se questa risulta essere assai diversa dal passato. Ad ogni modo, il tentativo di arginare l'arretramento del processo decisionale sembrerebbe incontrare talune difficoltà derivanti dalla prassi.

Prima di entrare in *medias res*, si ritiene utile per il discorso che ci si propone di svolgere, affrontare alcune questioni. Nelle pagine che seguono sarà dunque ricostruita, seppur brevemente, la genesi del monocameralismo di fatto (§2), dopodiché si ragionerà sulle regole e sulle deroghe del procedimento legislativo (§§ 3,4 e 5). Si effettuerà poi una ricostruzione numerica a sostegno della tesi (§6) e, successivamente, verrà dato conto degli interventi monitori del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale (§7). Infine, si cercherà di offrire delle osservazioni di sintesi (§8).

2. Il monocameralismo di fatto: origini, tentativi di definizione e classificazione

Nell'ultimo decennio è emersa, prima in maniera latente e poi manifesta, la prassi monocamerale soprattutto con riguardo alla funzione legislativa. Pur nell'alveo di un bicameralismo perfettamente paritario traslitterato in disposizioni costituzionali e regolamentari, a livello di prassi è sempre maggiore il numero di casi in cui le proposte di legge (a prescindere dal soggetto proponente¹⁵) e i disegni di conversione dei decreti-legge siano discussi da una sola camera, a causa di una drastica riduzione dei tempi di discussione.

¹³ Parla di "policentrismo" F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, numero speciale, 3, 2019. Si v. altresì G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023.

¹⁴ Sulla funzione di controllo si v. P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo: percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017 e M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022. Più in generale, sul ruolo del Parlamento italiano oggi si v. F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, op. ult. cit.

¹⁵ Si deve infatti ricordare che, all'interno del diritto parlamentare, è nota la distinzione tra disegni di legge e progetti di legge. Se alla Camera si parla di disegni di legge quando l'iniziativa promana dal governo, di progetti di legge per le altre iniziative (fatta eccezione per quelle popolari che ricadono sotto la formulazione di proposte), di contro al Senato si utilizza un'unica dizione ossia quella disegni di legge a prescindere da quale sia il soggetto proponente.

Nei fatti, si tratta della prima camera in cui viene incardinato il procedimento. La seconda, non avendo sufficiente tempo a disposizione per l'esame e il dibattito, non fa altro che ratificare, rinunciando all'esercizio del suo (e a quello dei parlamentari che ne fanno parte) potere di discussione e di emendamento¹⁶.

In questo modo, si sta lentamente ma inesorabilmente affermando una prassi derogatoria delle previsioni costituzionali recate dagli articoli 70 e 72 che imporrebbero un esercizio collettivo delle due camere quando si tratta di funzione legislativa, grazie a *pretestuosi* precedenti¹⁷. Benché sia formalmente rispettata la doppia deliberazione, il dibattito è concentrato solo nella prima lettura.

Sebbene il monocameralismo abbia cominciato a manifestarsi tempo fa, quale risultato di una complessa interazione di fattori istituzionali, politici e pratici, il fenomeno sembrerebbe in costante crescita, specialmente a seguito della riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Nonostante gli intendimenti, vale a dire aumentare l'efficienza del processo legislativo, la stessa continua a sollevare alcune perplessità¹⁸. Vi è da osservare come la riforma avrebbe anche potuto costituire

¹⁶ Il potere di emendamento, teorizzato da alcuni celebri autori come derivante dall'iniziativa legislativa spettante in capo ai singoli membri delle camere, spesso soggiace a logiche meramente ostruzionistiche. Sul punto si v. E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in Enc. del Dir., vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 2, 1988, pp. 233 e ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

¹⁷ Due ulteriori elementi architrave della struttura costituzionale e che attengono più propriamente alla funzione legislativa sono gli articoli 70 e 72 Cost. Il primo attribuisce la produzione normativa alle due camere, di modo che la stessa sia esercitata collettivamente. Si tratta perciò non solo della consacrazione della titolarità del potere legislativo che spetta dunque al Parlamento, ma esplicita anche la modalità dell'esercizio, che non può prescindere dall'apporto di entrambe le Assemblee. G. PICCIRILLI, *Art. 70*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. 2, Bologna, il Mulino, 2017, cit. p. 93. Coerentemente, il secondo articolo, nel determinare *gli snodi procedurali*, specifica che il compito delle due camere è quello di esaminare, istruire e deliberare, secondo le norme del regolamento parlamentare, i provvedimenti legislativi. Pur prevedendo i tratti essenziali dei diversi procedimenti (normale, abbreviato, decentrato), poi ulteriormente specificati dalla fonte regolamentare, quel che emerge è che i testi debbano essere approvati nella medesima e identica formulazione, frutto del necessario apporto e consenso tra le due camere. C. cost., ord. n. 17/2019, 4.1 «(...) gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa». Nell'effettuare siffatte scelte, i Padri Costituenti evidenziarono in più sedi i vantaggi derivanti dall'adozione di un tale sistema e, dunque, la maggiore ponderazione sulle deliberazioni da assumere che si sarebbe tradotta nell'approfondimento delle ragioni di opportunità circa l'approvazione di una legge e nel perfezionamento tecnico-normativo; la necessità di integrare i processi di rappresentanza nella seconda Camera; la facoltà di selezionare persone con particolari capacità e competenze; la maggiore attitudine di un sistema bicamerale a risolvere i conflitti tra Parlamento e Governo e, quindi, assicurare la stabilità degli esecutivi; l'idoneità del sistema bicamerale a garantire l'equilibrio nell'organizzazione dello Stato e della forma di governo, ovvero meglio preservare i valori fondativi del patto costituzionale.

¹⁸ L'attuale composizione complessiva delle due camere risulta numericamente inferiore alla precedente consistenza della sola Camera dei deputati (che contava 630 membri). Vi è chi ritiene che un'eventuale unificazione dei due rami del Parlamento in un'unica assemblea garantirebbe una dimensione numerica adeguata, potenzialmente in grado di assicurare una rappresentanza più efficace e completa dell'elettorato. A tal proposito, si v. A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, n.3, 2022. Più in generale, sulla riforma la dottrina non ha mancato di far emergere le proprie posizioni contrarie. Sul punto si v.: G.

un'opportunità per una revisione organica dell'architettura regolamentare delle camere, al fine di adeguarne la struttura e le procedure al mutato quadro costituzionale e, così facendo, ottimizzarne l'operatività. Tuttavia, tale opportunità non è stata pienamente colta, perdendo così un momento prezioso di razionalizzazione e ammodernamento dell'assetto istituzionale.

Sul piano dell'organizzazione interna, è opportuno sottolineare come un minor numero di parlamentari produce effetti ambivalenti: da un lato può facilitare il raggiungimento di consensi e accelerare i processi decisionali; dall'altro, invece, rischia di corroborare il monocameralismo di fatto. Questo perché la riduzione degli attori coinvolti tende a diminuire le divergenze tra le due camere, rendendo più agevoli le negoziazioni tra i gruppi parlamentari e, potenzialmente, abbreviando i tempi necessari per raggiungere accordi sui testi legislativi. Tuttavia, questa maggiore omogeneità decisionale comporta un rischio concreto, quale quello di una minore rappresentazione delle posizioni minoritarie, con evidenti effetti negativi in termini di pluralismo politico e condivisione delle scelte legislative¹⁹.

In aggiunta, l'attuale configurazione del monocameralismo di fatto evidenzia non poche criticità sul piano della dialettica parlamentare, generando malcontento tanto tra i membri della Camera, quanto tra i membri del Senato. Tale insoddisfazione è stata talvolta associata al convincimento dell'esistenza di una prassi governativa di privilegiare i disegni di legge in prima lettura al Senato. Tuttavia, da un'analisi più approfondita dei dati disponibili, emerge che questa tendenza è assai marginale, con una distribuzione relativamente equilibrata tra le due camere²⁰.

Ad ogni modo, a prescindere dalla sua definizione (bicameralismo o monocameralismo alternato, monocameralismo di fatto, monocameralismo *in fieri*,²¹ etc.), tale fenomeno rappresenta, a Costituzione

BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 527 ss.; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020; G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, op. ult. cit. e N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, op. ult. cit.

¹⁹ Tale contrazione numerica ha altresì generato una concentrazione di incarichi in capo ai singoli parlamentari, con particolare riferimento ai senatori. Si riscontra, infatti, che numerosi membri del Senato risultano simultaneamente impegnati in non meno di nove organismi collegiali minori, circostanza che inevitabilmente pregiudica la possibilità di un loro efficace e sostanziale contributo ai lavori di ciascun consesso. Lo osserva bene N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, op. ult. cit., p. 97

²⁰ Su 94 disegni di legge di conversione, 45 (47,9%) sono stati presentati prima lettura al Senato, mentre su 69 disegni di legge ordinari, 36 (52,2%) sono stati presentati prima lettura al Senato. Per i ddl di ratifica, 35 (56,5%) su 62 sono stati presentati inizialmente prima al Senato. I dati sono rinvenibili sul sito della Presidenza del Consiglio, [Dipartimento per i rapporti col Parlamento](#). Questa tendenza sembrerebbe incentivata da un'inedita circostanza istituzionale nella storia della Repubblica italiana: l'esistenza di una sintonia politica tra il titolare della Presidenza del Senato e quello della Presidenza del Consiglio dei ministri, configurando così un assetto di relazioni interistituzionali senza precedenti nel panorama repubblicano. Lo evidenzia N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, op. ult. cit., p. 100.

²¹ Il primo a fare menzione a "monocameralismo di fatto" in tempi non sospetti è stato l'on. Luciano Violante alla Camera nella seduta dell'aula dell'11 febbraio 2003 come ricorda E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, cit. p. 200. Dopodiché, la tendenza del

invariata, un altro elemento patologico che si aggiunge agli altri già esistenti da tempo (come, per esempio, questioni di fiducia e maxi emendamenti). Una prassi che potrebbe anche in linea teorica essere ammissibile se orientata a ridurre la lentezza procedurale ma che, in realtà, introduce un ulteriore tassello che allontana inesorabilmente non solo da un agile e spedito procedimento di formazione delle leggi, ma anche dalla qualità dei testi legislativi. Insomma, uno svuotamento del tanto agognato principio del giusto procedimento legislativo²².

Come si cercherà di dimostrare nel prosieguo, tale fenomeno ha cominciato a manifestarsi a partire dalla XVI legislatura²³, per divenire oramai una prassi consolidata in quelle successive e, ancor di più, in quella attualmente in svolgimento. Una deroga – che sembra essere non più arginabile – che interessa con maggior enfasi alcuni disegni di legge, tra cui quelli di bilancio e di conversione in legge dei decreti.

3. Dalle regole del tradizionale procedimento legislativo...

Da tempo, il tema del superamento dell'attuale bicameralismo perfetto si è imposto nel dibattito dottrinario²⁴. La ragione principale di ciò è imputabile al fatto che tale sistema è ritenuto fonte di ritardo

“bicameralismo alternato” o “monocameralismo di fatto” è emersa nei dossier dell'Osservatorio sulla legislazione. In dottrina, parlano di bicameralismo alternato o monocameralismo di fatto E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, cit. p. 93, C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 24 aprile 2013, cit. p. 5. e G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019; parla, invece, di monocameralismo alternato M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021. La dizione monocameralismo in fieri è di C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022, p. 42. Sul tema si v. anche A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n.3, 2022; S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critiche e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2023; C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e “monocameralismo alternato” nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2024; P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024; L. CIAURRO, *Il bicameralismo a fisarmonica dal monocameralismo imperfetto al monosedismo di fatto*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2024. Tra l'altro, se una forma di monocameralismo alternato si è manifestata con specifico riguardo ai procedimenti fiduciari, per cui il Presidente del Consiglio svolge nella prima camera mentre nella seconda conferma quanto già detto nella prima, una forma di monocameralismo *tout court* si è avuta in relazione alla burocrazia parlamentare. Difatti, dopo il 2016, sono stati istituiti il ruolo unico e dello statuto unico del personale della Camera e del Senato, il polo unico della documentazione parlamentare, il polo unico bibliotecario parlamentare e quello informatico parlamentare. Il primo a darne conto è stato A. MANZELLA, *Per un monocameralismo amministrativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2017, pp. 601-603.

²² Sul giusto procedimento legislativo si v. A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*; G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*; M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*; C. FASONE, *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?*, tutti in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021.

²³ Il primo contributo in dottrina che ha dato conto di tale tendenza è quello di C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 24 aprile 2013.

²⁴ A tal proposito si v. L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in *Il Politico*, vol. 52, no. 4, 1987, pp. 561-575; A. MANZELLA E F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007.

nei processi decisionali, causa di destabilizzazione dell'intero ordinamento, nonché produttivo di norme "oscuri". In un'ottica di riforma, gli obiettivi dovrebbero essere quelli di raggiungere una più completa regolazione dei processi di produzione normativa, di una più efficace razionalizzazione del procedimento legislativo e di un miglioramento della qualità della legislazione.

Sin dagli albori, la teoria a sostegno del sistema bicamerale si è basata sull'idea, poi smentita dalla prassi, che così vi fosse una maggiore meditazione sui testi legislativi. Il rovescio della medaglia è però rappresentato dall'ineluttabile allungamento dei tempi dovuti al doppio esame. E non è detto che ciò possa ripercuotersi in maniera positiva sui testi legislativi che, in tal modo, vengono investiti da numerosi interventi dei gruppi, proposte di emendamento e da manovre ostruzionistiche delle opposizioni.

Muovendo da tali premesse, molteplici sono state in passato le proposte di revisione orientate a superare le disfunzionalità derivanti dal bicameralismo perfettamente paritario e finalizzate ad assicurare un maggior grado di governabilità attraverso il potenziamento del ruolo del governo²⁵. Non è questa la sede per richiamarle tutte²⁶. Sia sufficiente ricordare che, da ultima, la cd. grande "riforma respinta" riproponeva profili interessanti proprio in tema di procedimento legislativo²⁷.

²⁵ Cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2015; C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma, Luiss University Press, 2008; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita, come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016. Più in generale si v. le osservazioni contenute in F. FABRIZZI, M. RUBECHI, *Revisione, rendimento e limiti della Parte seconda della Costituzione*, in L. CALIFANO, F. FABRIZZI, M. RUBECHI, *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2024, pp. 27 e ss. Sul potenziamento del governo G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018; N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019; si v. E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020.

²⁶ Il superamento del bicameralismo perfettamente paritario da attuarsi mediante la diversificazione delle funzioni per quanto attiene alla funzione legislativa è stato proposto già dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Aldo Bozzi nel 1983. L'ipotesi di articolare il procedimento legislativo in tre tipologie essenziali (bicamerali, monocamerali e tendenzialmente monocamerali) è stata poi avanzata in sede di comitato ristretto della I commissione del Senato presieduto dal celebre costituzionalista Leopoldo Elia. Nel 1990, durante la X legislatura, il Senato ha approvato in prima lettura un progetto di riforma costituzionale finalizzato a semplificare il procedimento legislativo e le competenze attribuite alle Assemblee, confermando però il principio bicamerale per le materie tassativamente elencate e, dunque, la piena parità di competenze e funzioni alle due camere. Profili affini erano stati avanzati tanto dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali De Mita-Jotti quanto dal Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, presieduto dall'allora Ministro per le riforme Speroni e dalla successiva Commissione D'Alema. A partire dagli anni 2000, la necessità di superare il bicameralismo ha iniziato ad essere sempre più preponderante, in particolar modo a seguito del prefigurarsi di un forte decentramento legislativo concretizzatosi con la riforma Bassanini del Titolo V della II parte della Costituzione. Si è poi cercato di intervenire dapprima con l'A.C. 4862 recante "Modifiche alla parte II della Costituzione" (c.d. "Devolution"), e poi con la cd. Bozza Violante. Cfr. C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno unito, Francia, Italia. Profili comparati* e C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, op. ult. cit.

²⁷ L'allora disegno di legge costituzionale, il cui iter di approvazione ha caratterizzato buona parte della XVII legislatura, mirava ad apportare profonde modifiche per quanto attiene la partecipazione delle due camere cercando di introdurre una incisiva razionalizzazione dell'*iter legis*. L'ampia proposta di revisione, pur essendo stata approvata dai due rami del Parlamento oramai quasi due lustri fa, non ha superato lo scoglio del referendum. Copioso è stato il dibattito in dottrina relativo ai molteplici aspetti della grande riforma respinta al referendum, tra cui le novità introdotte in termini di procedimento legislativo. Tra i tanti, si v. AA.VV., *Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi"*, Torino, Giappichelli,

In assenza di riforme costituzionali, le camere hanno continuato ad operare a costituzione invariata, pur avendo significativamente modificato il proprio assetto regolamentare. Nonostante l'impianto originario risalga al 1971, le successive modifiche ai regolamenti parlamentari hanno rappresentato tentativi di adattamento alle mutate esigenze del sistema politico-istituzionale, incidendo profondamente sulle procedure parlamentari.

Tra le diverse modifiche approvate²⁸, alcune di ampio respiro altre più specifiche, quelle più rilevanti a livello di procedimento legislativo sono state quella della Camera del 1997²⁹ e quella del Senato approvata in due tempi (2017 e 2022)³⁰.

Nonostante l'incrementale dominio del ruolo dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che assorbono larga parte della legislazione e dei lavori parlamentari, con le riforme RC 1997 e RS 2017/2022 si è cercato di corroborare il giusto procedimento legislativo: sul versante Camera intervenendo sulla programmazione dei lavori per assicurare certezza ai tempi e, sul versante Senato, cercando di razionalizzare le procedure e valorizzando la sede redigente.

4. ...alle deroghe: alcuni escamotage procedurali

Oltre alle modifiche regolamentari, è doveroso tenere in considerazione l'evoluzione della prassi, che ha prodotto significative distorsioni. È stato opportunamente osservato come «la perdita di peso del procedimento legislativo ordinario, come modello fondato sulla discussione di singoli e compiuti

2015; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, pp. 69-82; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione Costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, pp. 1-14; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita: come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016; B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del sì*, Milano; Giuffrè, 2016; ID., *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2016, pp. 1-10; E. CATELANI, *Il disegno di legge costituzionale Boschi/Renzi: il primo passo di una riforma complessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2016, pp. 1-8; E. CHELI, *Luci e ombre di una riforma costituzionale*, in *il Mulino*, n. 1, 2016, pp. 21-26; T.E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2016; E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalismi*, n. 3, 2015; N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 11, 2016, pp. 1-7; A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del No*, Milano, Giuffrè, 2016; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 1-9; E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016; M. CAVINO, *La riforma respinta (2014-2016): riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, il Mulino, 2017.

²⁸ Sia consentito il rinvio a G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, Torino, Giappichelli, 2022.

²⁹ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età Repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001. Sul ruolo delle riforme "incrementali" si v. S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1998, p. 157 e ss.; M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020.

³⁰ E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n.1, 2018; R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022; G. PICCIRILLI, *Riduzione dei parlamentari: discrasie tra i seguiti regolamentari nelle due Camere*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2022; C. TUCCILARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2020; M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, op. ult. cit.

segmenti normativi («articolo per articolo») e, contestualmente, la tendenza verso la concentrazione delle votazioni sono anche, per molti aspetti, il riflesso di una progressiva perdita di peso del singolo parlamentare³¹ e, più in generale di crisi del sistema³².

Proprio il procedimento legislativo, ancorché articolato in ordinario e speciali, sembra oggi essersi parcellizzato e frammentato in una molteplice serie di sub-procedimenti cui si fa ricorso a seconda della contingenza e delle tempistiche a disposizione³³.

Seppur vero che molte delle modifiche e delle eventuali innovazioni da introdurre alla fonte regolamentare derivano dall'esperienza e da fatti necessari (come poi traslitterato nell'art. 18 RC), un eccessivo uso di precedenti e prassi sperimentali rischia di minare alle fondamenta i principi di legalità e certezza del diritto, oltre che costituire una tacita elusione del dettato costituzionale.

Con l'obiettivo di accelerare i tempi il più possibile sono stati individuati taluni *escamotage* procedurali per ridurre *ab origine* il numero degli emendamenti presentati, diminuire le tempistiche a disposizione per il dibattito e far prevalere i *desiderata* dei governi. Si è fatto così sempre più ricorso alle questioni di fiducia e ai maxiemendamenti, tra l'altro spesso e volentieri posti sui disegni di legge di conversione dei decreti, si è fatto ricorso agli emendamenti premissivi³⁴ e alle ghigliottine³⁵, nonché a un *iter legis* pressoché monocamerale, che svuota di significato il meccanismo della *navette*³⁶. In questo modo, per cercare di rispettare le tempistiche sempre più ridotte, di fatto – e in maniera arbitraria – si azzerava il dibattito e si

³¹ G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, cit. p.553.

³² G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, op. ult. cit. e A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, op. ult. cit.

³³ I rischi della precarizzazione della legge sono stati oggetto di un approfondito e quanto mai attuale studio di E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017. Il fenomeno della cd. precarietà della legge, fonte di instabilità e caos nell'ordinamento, inficia la "buona qualità della normazione" tanto sul versante del drafting, quanto sul versante delle fonti. Nel primo caso finisce per produrre testi oscuri e complicati, nel secondo, invece, comporta un "aumento eccessivo del numero delle fonti primarie". Senza dimenticare che tale problematica ripercuote effetti sul rapporto tra poteri, *in primis* sul legame tra governo e parlamento e costringe gli organi di garanzia a numerosi interventi. Proprio l'A. nell'evidenziare tale fenomeno, ha osservato come "il bicameralismo perfetto una formula utile solo per certe tipologie di leggi in relazione al tempo a disposizione per deliberare". cit. p. 203/204.

³⁴ Sul metodo e sul merito degli emendamenti premissivi L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: fra (in)ammissibilità formale e (in)opportunità procedurale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2015, pp. 307-330.

³⁵ La *ratio* dell'istituto della ghigliottina, che consente che al trentesimo giorno dal deferimento del disegno di legge di conversione del decreto-legge (sessanta giorni se trasmesso dalla Camera) di porre in votazione il testo, è quello di evitare il generarsi di una situazione di incertezza normativa derivante dalla mancata conversione, giacché impedita la soluzione della reiterazione. Alla scadenza dei termini, il Presidente può porre in votazione il d.d.l. di conversione, ciò comporta la decadenza degli emendamenti, fatta eccezione per quelli accolti dalla Commissione in sede referente. La cd. ghigliottina è stata introdotta nel regolamento del Senato nel 1988, mentre alla Camera ha inizialmente trovato applicazione solo nell'ambito della sessione di bilancio. Tale strumento ha rappresentato una riforma regolamentare di notevole importanza, giacché ha configurato una sorta di corsia preferenziale per i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa, da tempo auspicata con l'obiettivo di garantire quel *quantum* di governabilità ritenuto necessario per il corretto funzionamento del sistema.

³⁶ Cfr. A. VERNATA, *Governo e parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?* in *Rivista AIC*, 3, 2020, 68; E. LONGO, *La legge precaria*, cit. p. 203.

limitano gli emendamenti. Cosicché, il monocameralismo alternato nell'*iter legis* trova linfa cospicua, giacché si moltiplicano sempre più le occasioni della sua manifestazione³⁷.

Sebbene uno dei fondamenti giustificativi del bicameralismo perfettamente paritario non abbia retto alla prova dei fatti, vi è però al tempo stesso da osservare come la prassi degli ultimi anni finisca per incidere tanto nei rapporti *intramoenia*, quanto su quelli *extramoenia*. Difatti, se da un lato il monocameralismo “in pratica” grava sui rapporti tra i due rami, dall’altro condiziona i rapporti tra Parlamento e Governo. Proprio quest’ultimo, oramai signore indiscusso della potestà normativa, prevarica sul Parlamento, svuotandolo di ogni competenza legislativa e relegandolo a un ruolo di “informatore”, “interlocutore” e “controllore”³⁸³⁹.

Sicché, il bicameralismo perfettamente paritario nell’alveo della funzione legislativa sembra essere più retaggio di un caro estinto passato, una mera formula rituale, la cui *ratio* ispiratrice non è più ravvisabile nella contemporaneità⁴⁰.

³⁷ «(...) sembra stagiarsi una meta-modifica tacita, che – secondo quanto si è detto – consiste nell’abbandono del procedimento di approvazione delle leggi al precedente o alla prassi, facendo sì che esso appaia sempre più imprevedibile ed arbitrario». M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, cit. p. 541.

³⁸ Tale situazione è ben evidenziata da G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, che imputa la genitorialità del fenomeno anche alla crisi del sistema politico e al sempre più pervasivo ruolo degli apparati tecnici e amministrativi.

³⁹ Proprio alla luce di questa tendenza potrebbe essere letta la *ratio* della proposta di riforma costituzionale sul premierato elettivo attualmente in discussione, che mira a rafforzare la posizione del Primo ministro, eletto direttamente dai cittadini e cui sarebbero attribuiti poteri più ampi di indirizzo politico e amministrativo. Il dibattito tra i costituzionalisti si polarizza tra i fautori, che invocano maggiore stabilità governativa e legittimazione democratica diretta dell’esecutivo, e i detrattori che, invece, paventano uno squilibrio nel sistema dei poteri e l’alterazione della forma di governo parlamentare. Sulla proposta attualmente in discussione, oltre ai testi delle audizioni in commissioni rinvenibili in G. DE MINICO A. ZEI (a cura di), *Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato*, in *Nomos*, n.2, 2024, si v. *ex multis* S. CECCANTI, *Verso un premierato non elettivo: quattro strategie possibili per la transizione incompiuta*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2023; ID., *Un premierato equilibrato? Si può, anzi si deve*, *Rivista Il Mulino*, 2024; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2023; T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024; A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, B. PEZZINI *L’introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, C. BASSU, *L’elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, M. CAVINO, *L’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, tutti in *Osservatorio costituzionale*, n.1, 2024, C. FUSARO, *Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n.5, 2024; A.M. POGGI, G. PITRUZZELLA, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2023; A. POGGI, F. FABRIZZI, *Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2023. Si v. anche le opere monografiche di F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, Il Mulino, 2023; G. LAURICELLA, *La (ri)forma di governo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2024; A. POGGI, *Le “virtù” del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024; A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Torino, UTET, 2024. Per una ricostruzione dell’*iter* della riforma sia consentito il rinvio a G. STEGHER, *Il continuum governo-maggioranza tra riforme costituzionali e legge di bilancio*, in *Nomos*, n.3, 2023; si v. altresì F. FABRIZZI E G. PICCIRILLI (CON F. MICARI E F. SEVERA), *Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale*, in questa Rivista.

⁴⁰ In ragione di ciò, è emersa la necessità di rafforzare il Parlamento, perlomeno negli acclamati desiderata del decisore politico. Così, archiviata la stagione delle “grandi” e “ampie” riforme costituzionali, si è tentata la strada delle cd. riforme chirurgiche e puntuali. Proprio su questo versante è possibile collocare la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari che, in teoria, avrebbe dovuto rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale, il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché consentire di ridurre i costi della politica. In estrema sintesi, avrebbe

5. La decretazione d'urgenza nei regolamenti parlamentari

Dando per assodata l'esistenza di più procedimenti legislativi, quando si approccia lo studio dei decreti-legge in Parlamento uno degli elementi più peculiari riguarda proprio l'iter legislativo semplificato.

Tale procedimento, sebbene formalmente pensato per assicurare un esame parlamentare concentrato ma efficace, nella prassi ha mostrato significative criticità⁴¹. Difatti, capita spesso che l'esame in Assemblea si riduca sostanzialmente a un voto finale di ratifica del lavoro svolto in commissione, anziché dar luogo a un approfondito dibattito parlamentare⁴².

Un punto essenziale riguarda quanto disposto dai regolamenti di Camera e Senato. Sul versante Camera l'architettura è l'art. 96-bis RC, che disciplina esplicitamente il procedimento per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Sul versante Senato, invece, chiave di volta è l'art. 78. Con le modifiche 2017/2022⁴³ non solo si è cercato di garantire tempi certi e definiti per l'esame in commissione, ma sono state introdotte restrizioni più severe sulla presentazione di emendamenti, specialmente quelli non strettamente attinenti al testo, nonché si è deciso di rafforzare le procedure d'urgenza per l'esame. In questo modo, si è cercato di irrobustire il ruolo delle commissioni, affinché possano svolgere l'istruttoria

dovuto comportare una velocizzazione delle procedure e riportare il governo in parlamento. Nel momento in cui si scrive, i tempi non sono sufficientemente maturi per offrire un bilancio a consuntivo di lungo corso. È possibile però notare che la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, pur essendo molto puntuale, sta comunque determinando corollari di ampio respiro, ingenerando effetti tanto sulla forma di governo quanto sulla organizzazione interna delle camere. Si deve sottolineare come, al pari delle riforme costituzionali di ampio respiro, anche le cd. riforme chirurgiche non circoscrivono i propri effetti solo sulle norme costituzionali interessate direttamente dalla modifica, ma ingenerano effetti di più ampio respiro. Gli effetti più evidenti sono quelli di un rallentamento, se non addirittura di un vero e proprio ingolfamento dei lavori (come è successo a fine luglio 2024 ovvero nel caso di micro-emendamenti). Una situazione di cui sta beneficiando solo l'esecutivo, con conseguenze ravvisabili proprio nella produzione normativa. Sul tema dei micro-emendamenti si v. G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.

⁴¹ Tra le molteplici pronunce in tema di decretazione d'urgenza, si v. la sentenza 245 del 2022. La Corte costituzionale, nel considerare fondata la questione sollevata, ha riaffermato che qualsiasi disposizione aggiuntiva inserita durante la fase di conversione deve presentare un nesso con le materie già regolate dal decreto-legge, oppure con la sua logica ispiratrice. Inoltre, ha posto l'accento anche sull'esigenza di salvaguardare il regolare funzionamento dell'iter legislativo previsto dall'art. 72, primo comma, della Costituzione, allo scopo di consentire un coinvolgimento delle camere più sostanziale rispetto a quello possibile nell'ambito della procedura, specifica e accelerata, della legge di conversione: «preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost (...) permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione». Cons. in diritto 2.3.

⁴² Alcuni autori hanno introdotto la categoria della sede redigente estrema. A tal proposito si v. G. LASORELLA, *Il parlamento: regole e dinamiche*, Torino, Giappichelli, 2024, cit. p. 290. Si v. altresì G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁴³ Le modifiche apportate al regolamento del Senato nel 2017 sono riconducibili a tre direttrici: a) sono state orientate ad armonizzare il testo regolamentare con quello della Camera, allineando alcune procedure, incluso il contingentamento dei tempi; b) hanno comportato una razionalizzazione dei lavori delle commissioni, introducendo una programmazione più stringente dei lavori, un rafforzamento della fase istruttoria e un coordinamento interistituzionale; c) hanno interessato la decretazione d'urgenza. Proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto, il Senato si è allineato – dopo vent'anni – alla Camera, dettagliando e semplificando le sequenze del procedimento: tempi di esame, trasmissione del testo tra le camere, modalità di approvazione senza modifiche. Sia consentito il rinvio a G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*.

in maniera spedita ed efficace. Tuttavia, il vaglio di ammissibilità più lasco, poi reso più stringente grazie anche agli interventi della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica, ha consentito i governi a scegliere con attenzione la camera nella quale presentare in prima lettura il ddl di conversione.

Nonostante la procedura di esame presso le due camere sia in linea generale analoga, i rispettivi regolamenti parlamentari presentano profonde differenze su alcuni aspetti specifici. È infatti possibile ravvisare diverse asimmetrie tra Camera e Senato che, nei fatti, attribuiscono alla prima un ruolo più incisivo, mentre al secondo una funzione più circoscritta. Tali divergenze, tra cui spicca la diversa disciplina riguardante la fissazione dei termini temporali per l'esame al Senato (art. 78.2 RS) e la valutazione dei requisiti di necessità e urgenza alla Camera (art. 96-bis.2 RC), possono influenzare in modo significativo la scelta del governo rispetto a quale camera presentare il disegno di legge di conversione.

I regolamenti parlamentari stabiliscono un limite massimo di trenta giorni per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge. Ciò al fine di rispettare i sessanta giorni complessivi previsti dall'articolo 77, comma 3, della Costituzione, che includono anche il tempo necessario per la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. Tuttavia, se al Senato il disegno di legge di conversione presentato dal governo deve essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurarne l'approvazione entro il trentesimo giorno dal deferimento (art. 78.5 RS); alla Camera, invece, il tempo dedicabile alla conversione dei decreti-legge nel calendario predisposto dal Presidente non può superare la metà di quello complessivamente disponibile, anch'esso pari a trenta giorni (art. 24.3 RC)⁴⁴. In talune occasioni, entrambe le camere hanno superato tale termine di trenta giorni, costringendo l'altro ramo ad un esame del provvedimento in tempi più ristretti.

Sussiste una differenza, perlomeno formale, tra i poteri attribuiti ai Presidenti delle due camere in materia di dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi presentati al disegno di legge di conversione. Il Presidente del Senato può dichiarare inammissibili le proposte di modifica qualora le ritenga “estraneae all'oggetto della discussione”, analogamente a quanto previsto per gli altri disegni di legge (art. 97.1 RS). Di contro, il Presidente della Camera gode di un potere di intervento più ampio. Egli può infatti dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi quando non siano “strettamente attinenti alla materia del decreto-legge” (art. 96-bis.7 RC). Tale requisito di “stretta attinenza” deve essere valutato in riferimento ai singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo.

⁴⁴ Nello specifico, al Senato è il Presidente che, sulla base di una valutazione delle circostanze, determina i tempi entro cui deve concludersi l'esame del provvedimento. Diversamente, alla Camera il disegno di legge di conversione di un decreto-legge viene iscritto con priorità all'ordine del giorno della Commissione competente per materia, la quale ha il compito di verificare la sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza, dovendo poi riferire all'Assemblea in tempi normalmente non superiori ai quindici giorni.



Prima della riforma del 2022, al Senato gli emendamenti approvati in Commissione venivano presentati distinti dal testo del disegno di legge di conversione (c.d. Testo-A) inviato dal Governo o dalla Camera. Ciò rendeva più complessa la comprensione del testo finale approvato, costringendo l'Assemblea a riesaminare nuovamente gli emendamenti. Oggi, invece, al pari di quanto accade alla Camera, gli emendamenti approvati in commissione confluiscono direttamente nel Testo-A, che viene sottoposto all'esame dell'Assemblea.

Questa evoluzione regolamentare mira a una maggiore chiarezza e semplificazione del procedimento, consentendo all'Assemblea di votare soltanto sugli eventuali ulteriori emendamenti presentati, anziché dover riesaminare per intero il lavoro svolto in Commissione.

Se si volesse individuare una *ratio* rispetto a una configurazione di siffatta portata si potrebbe dedurre che la stessa riflette il tentativo di bilanciare l'accelerazione del processo legislativo garantita dal monocameralismo con il mantenimento di alcuni spazi di controllo parlamentare, seppure con intensità diversa tra i due rami.

Alla luce di ciò, sembrerebbe che le norme regolamentari, benché abbiano effettivamente avuto un impatto sul fenomeno del monocameralismo di fatto, non abbiano sortito effetti omogenei e uniformi. Se da un lato alcune modifiche sono state orientate a rendere più efficiente e coordinato il lavoro tra le due camere, potendo potenzialmente portare a una riduzione del fenomeno, dall'altro l'effetto è quello diametralmente opposto. Si rischia infatti di corroborare tale tendenza, ciò in ragione del fatto che tali modifiche comportano una riduzione dei tempi e finiscono per non consentire un esame approfondito. In virtù di tale contesto, è possibile ritenere come il procedimento abbia consolidato la prassi del monocameralismo di fatto ma non in maniera univoca.

Sebbene sia lecito attendersi che, prossimamente, il ricorso al monocameralismo per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge diventi ancora più sistematico e strutturato, le modifiche regolamentari dovrebbero essere lette come un tentativo di armonizzare e allineare le procedure tra Camera e Senato, favorendo un esame più coordinato, pur mantenendo alcune asimmetrie.

In estrema sintesi, l'obiettivo sembra essere quello di contemperare l'esigenza di accelerazione del processo legislativo con il mantenimento di spazi di coinvolgimento e controllo per entrambe le camere, anziché di incentivare un predominio netto del monocameralismo.

6. La decretazione d'urgenza tra prassi e numeri

Sebbene non sia possibile determinare a priori quanto sia il tempo sufficientemente minimo per la preparazione, l'esame e l'approvazione di una legge⁴⁵, la ricognizione numerica della produzione normativa restituisce un quadro abbastanza chiaro di tre tendenze: a) di quanto l'iniziativa legislativa governativa sia preponderante rispetto alle altre; b) di quanto il decreto-legge sia lo strumento ordinario di legislazione e c) di quanto le regole siano state oggetto di forzature sia in ragione dell'apposizione della questione di fiducia (se non in uno, addirittura in entrambi i rami), sia in ragione del monocameralismo alternato. Proprio quest'ultima tendenza, si sta manifestando in maniera preponderante con riguardo alla decretazione d'urgenza⁴⁶. Paradossalmente, il decreto-legge non è solo uno strumento potente, ma per alcuni versi anche molto semplice per quanto riguarda il suo iter di approvazione⁴⁷ e conversione.

Stante ciò, è invalsa la prassi, soprattutto da parte dei governi, di fare un uso peculiare del tempo a disposizione: si tende sempre a procrastinare in sede di commissione nella fase dell'istruttoria sugli emendamenti, salvo poi presentare un maxiemendamento su cui si pone la questione di fiducia.

In questo modo, il Governo (*rectius* i governi) dispone non solo del potere di intervenire a livello normativo ma, addirittura, dispone anche la facoltà di determinare, secondo le proprie esigenze politiche, le tempistiche entro cui il Parlamento deve esaminare e valutare gli emendamenti ai ddl di conversione. Questo controllo sui tempi parlamentari conferisce all'esecutivo una poderosa influenza sull'intera procedura di conversione, permettendogli di accelerare l'iter quando conveniente o di comprimere strategicamente i tempi di discussione per limitare il dibattito su disposizioni controverse. Sicché, non solo si registra una asimmetria tra le due camere, ma anche uno spostamento del baricentro a vantaggio dell'esecutivo.

La fotografia che l'analisi dei dati della XIX legislatura restituisce ad un occhio attento si compone di due immagini ottiche: 1) si legifera praticamente – se non pressoché totalmente – con decreti-legge, perfino

⁴⁵ Lo evidenzia bene E. LONGO, *La legge precaria*, p. 196 e ss. L'A., nell'offrire una catalogazione sistematica, suddivide il periodo della legislazione in tre fasi: a) quella delle leggi provvedimento (1948-1972), b) quella delle leggi frammentate (1972-1992) e c) quella della legge precaria (1992-2017). Inoltre, l'A. osserva come «Quello che però emerge da questo esame è che il fattore tempo gioca un ruolo fondamentale nella decisione parlamentare perché orienta la scelta tra vie più lunghe (iniziativa parlamentare) e vie più brevi (iniziativa governativa), nelle quali la massimizzazione del valore della speditezza è certa».

⁴⁶ Il monocameralismo di fatto è ravvisabile anche con riguardo all'iter del disegno di legge di bilancio. Da un'analisi dei dati relativi alle leggi di bilancio dal 2019 al 2023, emerge chiaramente il fenomeno. La camera che per seconda esamina il provvedimento ha a disposizione un tempo estremamente ridotto per l'intero procedimento di esame e approvazione: otto giorni nel 2019, dieci giorni nel 2020, appena tre giorni nel 2021, cinque giorni nel 2022 e soli sei giorni nel 2023. Questo rappresenta un notevole cambiamento rispetto al passato, quando le tempistiche erano molto più lunghe, con un massimo di 34 giorni a disposizione nel 2009.

⁴⁷ L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019.

in alcuni casi approvati in una sola sede⁴⁸; 2) il decreto-legge non è più solo la manifestazione tralaticia dell'indirizzo politico, ma sua attuazione concreta⁴⁹.

Rispetto al primo punto, i dati che emergono dal consueto dossier sulla produzione normativa, che analizza l'andamento degli ultimi 30 mesi (13 ottobre 2022 – 13 aprile 2025)⁵⁰, sono chiari. In questa finestra temporale, infatti, sono state approvate 181 leggi, di cui una di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare e 109 leggi ordinarie. Di queste 175, ben 71 sono leggi di conversione di decreti-legge⁵¹.

Nel frattempo, sono stati emanati 86 decreti-legge, di cui solo uno deliberato dal Governo precedente (Governo Draghi), mentre gli altri 85 dal Governo in carica (Governo Meloni)⁵².

A onor del vero, vi sono anche 10 decreti-legge decaduti, il cui contenuto è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare, in altri provvedimenti.

Persiste, seppur con una minore incidenza, il fenomeno della confluenza tra decreti-legge: nell'attuale legislatura si è verificato in 11 casi su 86 decreti-legge promulgati (rappresentando il 12,8 per cento), mentre nel periodo analogo della legislatura precedente tale prassi aveva interessato 10 decreti-legge su 59 emanati (corrispondente al 16,9 per cento)⁵³.

⁴⁸ P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024 che parla di “monosedismo”.

⁴⁹ A tal proposito, si v. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992.

⁵⁰ https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1354685.pdf?_1729524992602

⁵¹ Le 109 “altre” leggi ordinarie possono essere suddivise sulla base del proponente: 62 sono di iniziativa governativa, 45 di iniziativa parlamentare e 2 di iniziativa mista: una governativa e parlamentare, l'altra parlamentare e CNEL. Estendendo l'orizzonte temporale alle precedenti, benché in termini di durata la XVII e la XVIII legislatura siano state diverse, se nella XVII legislatura (5 marzo 2013-22 marzo 2018) sono state approvate 379 leggi (2 leggi di revisione costituzionale, 83 leggi di conversione di decreti-legge e 294 altre leggi ordinarie) nella XVIII (23 marzo 2018-12 ottobre 2022), sono state 315 (4 leggi di revisione costituzionale, 104 leggi di conversione di decreti-legge e 207 le altre leggi ordinarie). Il numero dei decreti-legge convertiti è stato il 21,9% nella XVII legislatura mentre 33% della XVIII Legislatura. Il ricorso al voto di fiducia per l'approvazione delle leggi ordinarie è risultato pari al 12,5% dei casi nella XVII (per l'approvazione di 47 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla questione di fiducia, in 23 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari) e al 20,9% nella XVIII. Per quanto attiene specificamente ai decreti-legge, la questione di fiducia è stata posta nel 43,4% dei casi durante la XVII Legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII. Il monocameralismo alternato si è manifestato ancor di più nell'iter di conversione dei decreti-legge, giacché la percentuale di casi di conversione senza passare di nuovo nel primo ramo è salita: dall'88% della XVII Legislatura al 95,2% della XVIII. I dati sono presi dai dossier pubblicati dalla Camera. Si v. Osservatorio sulla Legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2024-2025*, Roma, Camera dei deputati, 2025.

⁵² I dati sono presi dai dossier pubblicati dalla Camera. Si v. Osservatorio sulla Legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2024-2025*, Roma, Camera dei deputati, 2025.

⁵³ Sul punto è di recente intervenuta la Corte costituzionale, criticando il ricorso a tale istituto. Difatti, con l'ordinanza n. 30 del 2024 sono state riaffermate, mediante un *obiter dictum*, le riserve del giudice delle leggi in merito alla confluenza tra decreti-legge. Nel definire la tecnica “tortuosa”, la Corte, richiamando il celebre precedente del 2012, ha affermato che è «frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)». Cfr. C. cost., ord. 60 del 2024.

Peraltro, se da un lato, per tutti i decreti-legge convertiti è stata sufficiente una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento, dall'altro, per 45 decreti il governo ha fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia, in almeno uno dei rami del Parlamento. In ben 32 casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami. Lampanti sono anche i dati relativi ai giorni di esame: nella XIX Legislatura, il tempo medio di esame dei decreti-legge è stato di 44 giorni (34 giorni in prima lettura e 6 giorni in seconda lettura)⁵⁴.

Volendo procedere con alcuni esempi concreti, è possibile richiamare quattro casi specifici, quelli più eclatanti e che testimoniano quanto sostenuto. Fatta eccezione per due decreti⁵⁵, approvati all'inizio della legislatura, tutti gli altri hanno seguito il percorso monocamerale, ossia sono stati esaminati e approvati prima dalla Camera e poi, senza modifiche, dal Senato.

Si è trattato innanzitutto del cd. Decreto Cutro (D.L. 20/2023), il cui esame è iniziato in prima lettura al Senato, che ha impiegato circa 40 giorni per svolgere un esame "approfondito". Una volta approvato il testo in questo ramo, lo stesso è stato trasmesso alla Camera, ove le tempistiche sono state fortemente compresse ed è stata posta la questione di fiducia. In questo modo, è stato impossibile presentare modifiche in seconda lettura, anche in ragione della forte pressione politica per un'approvazione rapida. Sempre dal lato Senato è stato avviato l'esame del cd. "Decreto Pa" (D.L. 44/2023), oggetto di significative modifiche nella prima lettura. Una volta trasmesso alla Camera, anche in questo caso i tempi sono stati fortemente ridotti ed è stata apposta la questione di fiducia che ne ha comportato un'approvazione senza modifiche.

Lo stesso fenomeno si è registrato anche sul fronte Camera: i decreti "Milleproroghe 2024" (D.L. 215/2023) ed "Energia" (D.L. 181/2023) hanno ricevuto modifiche sostanziali solo nella prima lettura alla Camera, mentre al Senato è stato impossibile approvare modifiche, tant'è che si è trattato di un'approvazione sostanzialmente "a scatola chiusa" e, dunque, si è trattato di una ratifica sostanzialmente formale.

In tutti questi casi qui richiamati è possibile ravvisare un elemento in comune in termini di durata. Se per la prima lettura sono stati impiegati dai 30 ai 45 giorni, per la seconda i giorni sono stati ridotti a 10-15. In questo modo si è concretizzato un forte squilibrio temporale tra le due letture.

Benché vi siano stati alcuni accordi preventivi – spesso all'interno della maggioranza e poche volte tra maggioranza e opposizione –, il *pressing* governativo per un'approvazione rapida è stato poderoso.

⁵⁴ Nella XVIII Legislatura, il tempo medio necessario per completare l'iter di conversione in legge dei provvedimenti d'urgenza è stato di 43 giorni (29 giorni in prima lettura e 10 giorni in seconda lettura). Questo è quanto evidenziato dal Rapporto sullo stato della legislazione.

⁵⁵ Le 2 eccezioni sono state il decreto-legge n. 198/2022 e il decreto-legge n. 14/2023, che hanno invece seguito l'iter bicamerale classico, con esame da parte di entrambe le camere.

Per rendere ulteriormente chiaro il quadro, che già di per sé potrebbe essere lampante, corre d'obbligo una precisazione, che si ritiene utile per comprendere la portata del fenomeno. Se si volesse ulteriormente focalizzare sul numero di emendamenti presentati, suddivisi in base al proponente, emerge quanto segue: di tutti gli emendamenti presentati nel corso della conversione dei decreti-legge ne sono stati complessivamente approvati 2.134, di cui 2.020 in Commissione e – solo – 114 in Assemblea. Non solo tutti gli emendamenti sono stati approvati in prima lettura, ma addirittura 353 sono stati presentati dal relatore e in Commissione, 947 dalla maggioranza, 169 dal governo. Gli emendamenti condivisi tra maggioranza e opposizione sono stati 361, mentre quelli presentati dalle opposizioni sono stati solo 299. A ciò si deve aggiungere la seconda questione sopra accennata. Da un confronto tra i dati pubblicati sul sito della Camera dei deputati e quelli pubblicati dal Dipartimento per il programma di governo della PCM, risulta che tutti i decreti-legge approvati e convertiti rientrano a pieno titolo nel programma di governo⁵⁶.

Questa correlazione suscita una riflessione, giacché sembrerebbe trattarsi non di una mera coincidenza. Al contrario, la corrispondenza sistematica solleva interrogativi sulla reale natura emergenziale di questi provvedimenti: i decreti-legge dovrebbero rappresentare, secondo l'art. 77 della Costituzione, una risposta a situazioni straordinarie di necessità e urgenza non prevedibili. La loro aderenza agli obiettivi programmati dal governo suggerirebbe invece che essi vengano utilizzati non tanto per fronteggiare emergenze impreviste, quanto piuttosto come strumento ordinario di attuazione dell'agenda politica dell'esecutivo. Questo utilizzo strategico dello strumento della decretazione d'urgenza appare quindi in potenziale contrasto con i presupposti costituzionali che ne legittimano l'adozione, confermando l'invalsa prassi di usare un meccanismo eccezionale in una via preferenziale per l'implementazione del programma governativo, bypassando il normale iter legislativo parlamentare.

⁵⁶ Sul punto, seppur risalenti, si v. A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1975. L'A. aveva sostenuto come il decreto-legge potesse essere assimilato a una «iniziativa legislativa rafforzata» del Governo, adducendo riflessioni eterogenee e diversificate sulle ragioni profonde di tale fenomeno. Secondo la lucida analisi di Predieri, questo ricorso sempre più frequente e sistematico alla decretazione d'urgenza troverebbe la sua giustificazione primaria nelle crescenti difficoltà incontrate da maggioranze parlamentari frammentate, disomogenee o con margini numerici esigui nel percorrere con successo l'iter legislativo ordinario, rendendo così il decreto-legge uno strumento di compensazione delle fragilità delle coalizioni governative. La prassi attuale ha portato a compimento questa trasformazione, rendendo la decretazione d'urgenza non più un'eccezione dettata da circostanze imprevedibili, ma uno strumento sistematico attraverso cui l'esecutivo implementa il proprio indirizzo politico, alterando così il delicato equilibrio tra poteri costituzionali nella produzione normativa e confermando quella tendenza, già allora identificata da Predieri, verso un ruolo «colegislatore» del Governo che va ben oltre quanto previsto dal disegno costituzionale originario. Come osservato da altri autori, in alcuni casi, la decretazione d'urgenza è stata anche utilizzata come strumento privilegiato per dare risposta celere a istanze che rappresentano non tanto un'urgenza oggettiva quanto piuttosto un'urgenza di natura eminentemente politica, riportando all'attualità la classica distinzione teorizzata da Esposito tra l'urgenza del «provvedere» e l'urgenza del «provvedimento». Su quest'ultimo punto si v. la ricostruzione offerta da E. LONGO, *La legge precaria*, op. ult. cit. che richiama C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962.

Un'altra notazione di rilievo attiene all'iter parlamentare, con specifico riguardo alle differenze tra prima e seconda lettura. Nella prima lettura le commissioni di merito in sede referente e le commissioni consultive hanno avuto tempi verosimilmente adeguati all'esame, per la formulazione di pareri articolati e dettagliati e per la possibilità di proporre modifiche sostanziali. Di contro, nella seconda, non solo le commissioni di merito hanno avuto tempi eccessivamente ridotti e quelle consultive hanno avuto un ruolo formale irrisorio ma, addirittura, i pareri predisposti sono stati del tutto generici e poco approfonditi. Ragion per cui si può certamente osservare come vi siano state criticità nel ruolo consultivo: in ordine alle tempistiche (tempi ridotti, sovrapposizione di sedute e difficoltà di coordinamento), alla qualità dei pareri offerti e, più in generale all'efficacia del ruolo emendativo tanto delle commissioni, quanto delle camere stesse. Proprio quest'ultimo profilo rappresenta l'elemento più grave: in molteplici occasioni, la camera che è intervenuta in un secondo momento si è trovata costretta a deliberare il provvedimento così come confezionato dalla prima, sia per ragioni di natura temporale, sia per l'apposizione della questione di fiducia⁵⁷. Difatti, l'attività emendativa si concentra nella commissione ove è incardinato il provvedimento e il testo finale quasi mai è oggetto di modifiche in sede di plenum. Una volta uscito dalla commissione che per prima lo ha esaminato, il testo si può considerare pressoché definitivo.

Tale prassi non solo rappresenta una ghiotta occasione per le maggioranze di turno, ma trova la connivenza delle opposizioni, giacché molto spesso è frutto di accordi politici tra i gruppi parlamentari e tra questi e il governo. Con la scusa di non avere un sufficiente tempo a disposizione, giacché il termine dei 60 giorni costituzionalmente previsto è da intendersi come tassativo, si finisce per concentrare l'esame in una sola camera per ottimizzare i tempi. In aggiunta a ciò, è invalsa la prassi di scegliere la camera che per prima inizia l'esame sulla base di meri criteri di opportunità politica o trincerandosi dietro giustificazioni attinenti alle materie trattate. In realtà, la scelta è spesso dettata dalla complessità di determinate materie che comportano un lavoro parlamentare più poderoso e un conseguente "affaticamento" dell'organo che le esamina per primo, lasciando così alla seconda camera un tempo ridotto e la sola possibilità di approvazione senza modifiche, pena il rischio di non rispettare i termini costituzionali.

Non ci si può esimere dall'evidenziare come la riduzione del numero dei parlamentari abbia finito per corroborare questa tendenza. Un numero inferiore di membri comporta nei fatti che i parlamentari siano impegnati, spesso contemporaneamente, su più fronti. Sicché, il combinato di una situazione di fatto

⁵⁷ Come si è già ampiamente detto, il fenomeno non è nuovo, ma consente di assimilare la legislatura in corso a quelle precedenti, giacché anche nelle pregresse il monocameralismo si è manifestato nel corso dell'approvazione delle leggi di bilancio, delle leggi di conversione dei decreti-legge e delle leggi di ratifica dei trattati internazionali, tutti provvedimenti accomunati da una estrema rilevanza e complessità.

come quella del monocameralismo alternato e di un Parlamento a ranghi ridotti abbia introdotto nuove forme patologiche e comportato uno svuotamento dello storico principio del “conoscere per deliberare”, nonché una erosione dei ruoli e delle prerogative del Parlamento e dei suoi componenti.

A fronte di questi molteplici fattori appare lampante come le classiche regole che governano il procedimento legislativo non riescano più a star al passo con la celerità che la contemporaneità richiede. La riproposizione di contesti emergenziali, che rendono strutturale un regime che dovrebbe essere di eccezione, induce a ragionare sull’opportunità di aggiornare il quadro regolatorio, tanto sul versante costituzionale, quanto su quello regolamentare, con l’obiettivo di limitare i casi di forzature procedurali divenuti oramai quotidiani.

7. Alcuni interventi degli organi chiamati ad assicurare il «diritto alla costituzionalità delle leggi»⁵⁸

Sebbene con ruoli, funzioni e modalità di intervento differenti⁵⁹, sia il Presidente della Repubblica, sia la Corte costituzionale hanno ripetutamente cercato di arginare le distorsioni generate dal monocameralismo di fatto, evidenziando la necessità di preservare l’effettività del “giusto” procedimento legislativo bicamerale.

⁵⁸ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959.

⁵⁹ Peraltro, si deve segnalare come nel 2022, in occasione dell’esame del cd. decreto Pnrr2, alcuni senatori capigruppo (tra cui anche i relatori Andrea Cangini e Tatjana Rojc, i presidenti della Prima e Settima commissione Parrini e Nencini) hanno inviato una lettera alla Presidente del Senato Casellati). Nella missiva veniva evidenziato come «il problema non riguarda più, solo, la dialettica tra esecutivo e legislativo. L’accavallarsi di avvenimenti straordinari ed epocali, dalla pandemia di Covid19 al Pnrr con le sue rigide procedure e le sue tassative scadenze, ha creato una situazione d’eccezione caratterizzata da un sempre più massiccio ricorso ai decreti-legge e alla questione di fiducia sullo sfondo di uno scivolamento di fatto del nostro bicameralismo paritario verso una anomala condizione di monocameralismo alternato». Tale passaggio è stato inoltre ripreso nella lettera della Presidente del Senato del 24 giugno 2022 indirizzata al Presidente del Consiglio. È stato osservato come «nemmeno la giurisprudenza costituzionale (pure coraggiosa) in materia, né gli interventi, anche informali, del Capo dello Stato hanno contribuito significativamente a riallineare la produzione normativa alla stregua di quanto previsto dagli articoli 70 ss. della Costituzione». Si v. G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, in *Il Mulino*, n. 3, 2024, cit. p. 91.

Nel primo caso, è opportuno ricordare in questa sede i ripetuti richiami formali del Capo dello Stato⁶⁰. Senza indugiare su un tempo troppo lontano⁶¹, sia consentito circoscrivere il perimetro cronologico alla sola Presidenza di Sergio Mattarella. Nel discorso tenuto in occasione del giuramento del I mandato Mattarella ha posto in luce «la necessità di superare la logica della deroga costante alle forme ordinarie del processo legislativo, bilanciando l'esigenza di governo con il rispetto delle garanzie procedurali di una corretta dialettica parlamentare»⁶². Tali riflessioni sono state poi ampliate nel discorso per il giuramento del II mandato. Egli ha sottolineato che il Parlamento deve essere «sempre posto in condizione di poterli esaminare e valutare con tempi adeguati. La forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi»⁶³.

È doveroso richiamare che, con riferimento all'iter di approvazione della legge di bilancio 2019, su cui si è pronunciata la Corte costituzionale, il Presidente Mattarella è intervenuto menzionando il caso nel messaggio di fine anno. Egli ha infatti osservato come «la grande compressione dell'esame parlamentare

⁶⁰ È ormai un dato acquisito che il Presidente della Repubblica non possa più essere considerato *sic et simpliciter* un potere “neutro” nell'architettura costituzionale italiana. Questa evoluzione del ruolo presidenziale trova conferma in due fenomeni significativi: da un lato, la formazione, in periodi relativamente ravvicinati, di governi che hanno visto un decisivo intervento presidenziale nella loro costituzione; dall'altro, la rielezione di Giorgio Napolitano e di Sergio Mattarella, circostanze che evidenziano il rafforzamento della figura presidenziale nel sistema istituzionale. Ad ogni buon conto, la prassi costituzionale ha effettivamente consolidato la possibilità per il Presidente della Repubblica di esercitare una *moral suasion* attraverso canali informali, che può includere la richiesta di ritiro di emendamenti. Questo intervento presidenziale si inquadra nella più ampia funzione di garanzia costituzionale e si manifesta tipicamente attraverso comunicazioni riservate con i Presidenti delle camere, il Presidente del Consiglio o i capigruppo parlamentari. Tale prassi si è sviluppata soprattutto in relazione a emendamenti che presentano criticità di natura costituzionale o che rischiano di compromettere la coerenza e l'omogeneità del testo normativo. L'intervento informale del Capo dello Stato rappresenta uno strumento preventivo che mira a evitare possibili vizi di costituzionalità, prevenendo così la necessità di un successivo rinvio alle camere della legge ai sensi dell'art. 74 Cost. È significativo notare come, in seguito a tali interventi informali, si sia verificato l'accantonamento o il ritiro di emendamenti che pure avevano ricevuto parere favorevole dalle commissioni competenti, a dimostrazione dell'efficacia della *moral suasion* presidenziale. È importante sottolineare che queste richieste presidenziali, proprio per la loro natura informale, non hanno carattere vincolante ma si basano sull'autorevolezza morale e istituzionale del Capo dello Stato, configurandosi come suggerimenti volti a garantire il rispetto dei principi costituzionali e la qualità della legislazione. Sul ruolo del Presidente della Repubblica A. D'ANDREA, *Conclusioni: quel che ancora resta del Capo dello Stato...*, in A. APOSTOLI E M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2022. Sul ruolo del Presidente in materia di decretazione d'urgenza si v. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale scientifica, italiana, 2014; A. BURATTI, “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e società*, n. 2, 2014, pp. 187-265 e più recentemente G. MAROLDA, *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Annali diritto costituzionale*, Dipartimento di Scienze giuridiche, Bologna, 2024.

⁶¹ I rilievi del Capo dello Stato sulla possibile presenza di vizi formali e di irregolarità procedurali possono essere “fatti valere” in due modalità: da un lato attraverso il potere di messaggio ex art. 87, dall'altro attraverso il potere di rinvio ex art. 74. È stato ricordato dalla dottrina come il mancato rispetto delle regole costituzionali sul giusto procedimento legislativo sia stato evidenziato in molteplici occasioni, sin dalla presidenza Gronchi. Sul punto si v. M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, p. 573 e ss. Si v. altresì A. BURATTI, “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, op. ult. cit.

⁶² [Messaggio](#) del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento Roma, 03/02/2015.

⁶³ [Messaggio](#) del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento Roma, 03/02/2022.

e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un’attenta verifica dei contenuti del provvedimento». A tal ragione, il Presidente ha invitato «il Parlamento, il Governo, i gruppi politici trovino il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto; e assicurino per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto»⁶⁴.

Le motivazioni addotte rispetto alla decisione di procedere comunque alla promulgazione della legge di bilancio, nonostante i rilievi emersi, sono quelle relative alla necessità di scongiurare non solo l’esercizio provvisorio ma anche l’apertura di una (non troppo) eventuale procedura di infrazione da parte dell’Unione Europea. *Sic et simpliciter*, è possibile desumere dal monito di Mattarella che un eventuale rinvio sarebbe stato foriero di conseguenze ben più gravi di quelle che nei fatti si è realizzata.

Sul versante della giurisprudenza costituzionale, invece, appare particolarmente utile richiamare due specifiche pronunce della Corte, benché nell’arco della sua settantennale attività abbia spesso agito cercando di regolare l’utilizzo delle fonti primarie⁶⁵. Difatti, copiosa – e in alcuni momenti assai rigorosa – risulta essere la giurisprudenza sull’uso degli atti avente forza di legge⁶⁶, con cui si è cercato di arginare l’uso distorto che di queste fonti si è fatto nel corso del tempo. Al contrario, sul tema del monocameralismo di fatto è possibile focalizzare l’attenzione sulla celebre ordinanza n. 17 del 2019 e sulla successiva ordinanza n. 60 del 2020, che però non hanno censurato il problema⁶⁷.

La prima pronuncia ha destato non poco clamore con specifico riguardo alla sua portata in termini di soggetti (i singoli parlamentari), per la prima volta legittimati alla presentazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁶⁸. Non è questa la sede per ripercorrere l’intera vicenda e le stringenti condizioni di ammissibilità imposte dalla Corte, su cui la dottrina ha ampiamente dibattuto⁶⁹. Sia perciò

⁶⁴ Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del 31 dicembre 2018, <https://presidenti.quirinale.it/Elementi/218737>

⁶⁵ Il complesso rapporto tra Corte costituzionale e legislatore rappresenta una questione fondamentale, che ha recentemente acquisito rinnovata rilevanza. Questa evoluzione è stata determinata principalmente dall’emergere di strumenti processuali più sofisticati, che hanno superato la tradizionale dicotomia tra sentenze di accoglimento e di rigetto. Le nuove tipologie decisorie hanno arricchito il ventaglio delle possibili pronunce della Corte, consentendole di modulare i propri interventi con maggiore flessibilità e incisività nel dialogo con il potere legislativo. A tal proposito si v. il recentissimo volume di G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Torino, Giappichelli, 2024.

⁶⁶ G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto. La decretazione d’urgenza nella XVI legislatura* in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2013, pp. 409-419; S. CURRERI, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 63-93; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023.

⁶⁷ Di contro, si deve rilevare come in tema di drafting normativo l’atteggiamento della Corte sia stato diverso. A tal proposito, si deve richiamare la recente pronuncia n. 110 del 2023. A. G. ARABIA, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024.

⁶⁸ Peraltro, a oggi all’ordinanza n. 17 hanno fatto seguito ulteriori ordinanze in materia, tutte respinte.

⁶⁹ Il dibattito dottrinale sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale è stato variegato. Parte della dottrina ha accolto con favore l’apertura della Corte al riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione, ravvisandovi un’importante evoluzione nella tutela delle prerogative costituzionali dei membri delle camere. Altra parte della dottrina ha criticato l’eccessiva cautela dell’organo che, pur ammettendo in astratto tale legittimazione, ha dichiarato inammissibile il ricorso nel caso specifico, configurando soglie particolarmente elevate per

consentito circoscrivere il perimetro della questione all'oggetto. I ricorrenti, 37 senatori del gruppo parlamentare del Partito democratico, hanno sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, lamentando «la grave compressione dei tempi di discussione determinatasi in particolare a seguito della presentazione da parte del Governo dell'emendamento 1.9000, interamente sostitutivo del disegno di legge originario (...) che avrebbe vanificato l'esame in Commissione e avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo».

L'esito del ricorso è ampiamente noto. Quello che però si ritiene utile richiamare sono alcuni passaggi del considerato in diritto. Innanzitutto, la Corte, nel richiamare la sfera di prerogative che spettano al singolo, ha evidenziato come l'attribuzione costituzionale alle camere della funzione legislativa si esprime «attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari» (...) «che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove»⁷⁰. In questa prospettiva la Corte è chiara: il precipitato dell'attività del singolo concretizza l'attività delle camere ed è solo grazie ad essa che si estrinsecano le prerogative costituzionali.

Il secondo elemento di rilievo sono i motivi che hanno portato la Corte a escludere che le violazioni denunciate dai ricorrenti abbiano effettivamente comportato una «sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita». Richiamando, un po' forzatamente, alcune motivazioni di fatto che hanno portato a tempi ristretti (tra cui la lunga interlocuzione con le istituzioni europee e l'applicazione della nuova disciplina della questione di fiducia alla sessione di bilancio al Senato), la Corte ha giustificato le modalità di approvazione della legge di bilancio e, pertanto, si è pronunciata con una ordinanza di inammissibilità.

Analogamente all'ordinanza 17/2019, nella seconda pronuncia, adottata un anno dopo e sempre in tema di bilancio, la Corte ha fatto un piccolo passo ulteriore, che però non ha sollevato lo stesso clamore in dottrina⁷¹.

la violazione “manifesta” delle prerogative parlamentari. *Ex multis* si veda E. CHELI, *L'ordinanza n. 17 del 2019: molte novità e un dubbio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, pp. 429 ss.; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, S. CURRERI, *L'occasione persa*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, A. MORRONE, *“Lucciole per lanterne”. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa* tutti in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari di perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 191 ss.; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1-2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2019, pp. 165 ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, 1, 2019, pp. 71 ss.

⁷⁰ Ord. n. 18/2019, cons. in diritto 3.3.

⁷¹ M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, fasc.4, 2020; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020; A. LAURO, *BIS IN “NIET” (a margine dell'ord. n. 60/2020*

I ricorrenti (i Presidenti e i componenti dei gruppi parlamentari di Forza Italia - Berlusconi Presidente, Lega Salvini Premier e Fratelli d'Italia) hanno lamentato una lesione delle proprie prerogative costituzionali e, perciò, hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁷².

Le novità sono ravvisabili non tanto negli esiti, quanto piuttosto nella ricostruzione. Anche in questo caso, le doglianze evidenziate hanno riguardato la violazione delle funzioni parlamentari nell'alveo del procedimento legislativo, imputate ai ridotti margini dei tempi e delle modalità di esame.

Nel ribadire che nella legge di bilancio «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche»⁷³ la Corte, anche in questo caso, non ha comunque censurato i mutamenti e le criticità che hanno interessato le procedure parlamentari.

Come negli ultimi anni, infatti, l'iter legislativo del disegno di legge di bilancio si è concluso al Senato con l'approvazione di un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 mediante voto di fiducia. Particolarmente rilevante è l'affermazione della Corte secondo cui, sebbene i ricorrenti abbiano lamentato l'apposizione della questione di fiducia come ragione impeditiva dei più lunghi tempi di discussione da loro ritenuti necessari, in nessun caso sarebbe sindacabile dalla Corte stessa la questione di fiducia posta ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura. Questa posizione segna un importante (auto)limite al sindacato della Corte sulle procedure parlamentari, riaffermando il principio dell'autonomia delle Camere e ponendo fuori dal controllo di costituzionalità lo strumento della questione di fiducia, anche quando questo determina una significativa compressione del dibattito parlamentare, specialmente nella fase della seconda lettura del testo già approvato dall'altro ramo⁷⁴.

della Corte costituzionale), in *Studi di Consulta OnLine*, fasc. II, 2021, pp. 379 e ss.; A. GUSMAI, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Consulta OnLine*, I, 2022.

⁷² I tre gruppi parlamentari hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – nei confronti del Governo, della V Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, dell'Assemblea e del Presidente della Camera dei deputati, nonché della V Commissione permanente (Bilancio), della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica. I ricorrenti hanno lamentato la tardiva presentazione del disegno di legge, il ricorso a numerosi e frequenti rinvii e annullamenti delle sedute della Commissione Bilancio. A loro opinione, l'iter si sarebbe concluso con «la presentazione di un maxi-emendamento del Governo parzialmente innovativo e sostitutivo della prima sezione del provvedimento, poi sottoposto al voto di fiducia dell'Assemblea».

⁷³ Corte cost., ord., 8 febbraio 2019, n. 17. Già nel 2018 la Corte costituzionale aveva evidenziato l'importanza e la molteplice valenza della legge di bilancio, definendola «il principale strumento di decisione sull'allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche». C. cost., sent. n. 61 del 2018. Sulle procedure di bilancio si v. la lettera di C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio e legalità costituzionale*, in *Associazione AIC*, n. 2, 2023 e più ampiamente Id. *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014.

⁷⁴ Sul punto si v. le osservazioni di M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interni corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.2, 2020, p. 722 e ss. L' A., nell'osservare che con questa pronuncia la Corte ha «rovesciato il punto di vista, sbarrando la strada alla sindacabilità delle violazioni sofferte dal procedimento legislativo (...)» osserva come per la Corte le prassi hanno finito per erodere le attribuzioni delle camere, contribuendo all'emersione di una importante trasformazione, qual è quella del monocameralismo legislativo.

Inoltre, pur dichiarando il ricorso inammissibile attraverso una motivazione non pienamente convincente, la Corte ha sottolineato un'importante evoluzione del procedimento legislativo. In particolare, la stessa ha evidenziato come le procedure parlamentari, originariamente concepite per garantire il contraddittorio, abbiano dovuto nel tempo adattarsi all'esigenza di assicurare anche l'efficienza e la tempestività delle decisioni.

Questo bilanciamento tra esigenze contrapposte si è concretizzato in due direzioni principali: da un lato, sono state introdotte modifiche ai regolamenti parlamentari volte a velocizzare i lavori e a istituire una specifica sessione di bilancio; dall'altro, si è assistito a una progressiva trasformazione delle prassi applicative che, pur presentando alcuni aspetti critici, hanno sfruttato la naturale flessibilità delle regole e degli istituti propri delle istituzioni politiche⁷⁵.

Anche se caratterizzate da una "naturale elasticità", le regole e gli istituti del diritto parlamentare devono comunque valorizzare e consentire un equo bilanciamento tra l'assunzione di decisioni efficaci e tempestive e l'attuazione del dibattito ispirato al pluralismo e al contraddittorio tra le parti.

Nel ricostruire e valutare le circostanze⁷⁶ che hanno portato all'approvazione della legge n. 160 del 2019, la Corte, ammettendo un elevato tasso di flessibilità e di consensualità del diritto parlamentare, anche in questo caso è giunta alla conclusione che non vi sia stato «un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto»⁷⁷. In estrema sintesi, sembrerebbe quasi che la Corte abbia tralaticciamente avallato la prassi del "monocameralismo di fatto".

⁷⁵ Corte cost., ord., 27 febbraio 2020, n. 60.

⁷⁶ Le circostanze che hanno portato ad un allungamento dei tempi sono state quattro: a) la presentazione del disegno di legge di bilancio da parte di un Governo diverso rispetto a quello che ha presentato il DEF; b) la presentazione di un maxi-emendamento governativo che riproponeva pedissequamente il testo discusso e votato in Commissione c) la possibilità dei deputati di opposizione di esaminare comunque il testo trasmesso dal Senato, d) la decisione dei deputati di non partecipare ai lavori della Commissione in segno di protesta.

⁷⁷ Corte cost., ord., 27 febbraio 2020, n. 60. Si deve rilevare pochi mesi fa la Corte costituzionale è intervenuta con la sent. n. 146/2024 del 25 luglio. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023, in quanto ritenuto privo dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dalla Costituzione per l'adozione dei decreti-legge. Sebbene la pronuncia rientri in un consolidato orientamento giurisprudenziale, in questo caso la Corte non solo ha censurato la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, ma ha anche evidenziato l'eterogeneità della disposizione rispetto alle finalità del decreto-legge. Secondo la Corte, l'inserimento di "norme intrusive", estranee all'oggetto del provvedimento, travalica i limiti della funzione normativa del governo e compromette il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo. Ciò finisce per trasformare il decreto-legge in un "improprio 'disegno di legge ad urgenza garantita'" e genera una legislazione frammentata e di problematica interpretazione, con conseguente pregiudizio per la certezza del diritto e l'effettivo godimento dei diritti, oltre che per l'ordinato sviluppo economico. Questa pronuncia rappresenta un *punto di non ritorno* poiché la Corte si esprime in modo inequivocabile su due aspetti critici: i presupposti di necessità e urgenza ex art. 77 Cost. e l'omogeneità del contenuto del decreto-legge e della legge di conversione. Pur riprendendo principi già affermati in precedenza, la Corte ora li inquadra esplicitamente nel più ampio contesto dei rapporti tra Parlamento e Governo, trasformandola in un compendio di principi fondamentali sulla forma di governo parlamentare. Peraltro, come osservato, l'importanza di questa pronuncia è ravvisabile ancor di più se si considera il momento politico delicato, con il Parlamento impegnato nella discussione della riforma costituzionale sul "premierato" e con disegni di legge volti a modificare l'art. 77 Cost. Sul punto

Una riflessione ponderata suggerisce che la cautela mostrata dagli organi di controllo esterno (sia il Capo dello Stato che la Corte)⁷⁸, pur nelle diverse attribuzioni e con modalità differenti, potrebbe rispondere all'esigenza di preservare l'autonomia decisionale del Parlamento, specialmente in materia di leggi di particolare rilevanza che definiscono l'indirizzo politico. In quest'ottica, il richiamo all'autonomia e all'indipendenza delle camere, nonché l'interpretazione dell'art. 72 Cost. adottata dalla Corte, potrebbero essere letti come espressione di un approccio volto a rispettare gli equilibri istituzionali, sebbene ciò abbia comportato una limitazione del ruolo di controllo costituzionale. Questo perché la stessa Corte ha offerto alle circostanze di fatto un peso eccessivamente più importante rispetto alla considerazione che avrebbe dovuto dare al Parlamento e al procedimento legislativo quale sede "di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche".

Resta il fatto che le istituzioni di garanzia sono chiamate non solo a intervenire quando la Costituzione è stata violata, ma anche ad agire per scongiurare potenziali lesioni del dettato costituzionale. Tuttavia, qualora questi interventi non riescano a sortire gli effetti sperati, ciò non è necessariamente indice di una inefficacia degli organi di garanzia, quanto piuttosto il segnale che le cause delle alterazioni costituzionali affondano le loro radici in dinamiche sistemiche più profonde.

Giunti a questo punto, si ritengono utili alcune osservazioni *de iure condendo* su quelle che potrebbero essere le soluzioni da adottare, per evitare di perpetrare la (non più tanto) tacita elusione dei precetti costituzionali e, al tempo stesso, arginare le degenerazioni del parlamentarismo all'italiana.

8. Riflessioni apparentemente conclusive sui possibili rimedi: monocameralismo sì, ma non così

Le caratteristiche classiche della produzione normativa in Italia non sono più ravvisabili nel tempo presente. Le stesse hanno subito profonde trasformazioni, comportando un'alterazione del processo legislativo tradizionale. Se volessimo riassumere tre sarebbero le parole per definire la tendenza attuale: celerità, trasversalità e multilivello.

La celerità è diventata una caratteristica dominante del processo legislativo italiano, riflettendo la necessità di rispondere rapidamente a numerose sfide emergenti e pressioni socio-economiche. Questa esigenza ha portato a tre manifestazioni concrete: a un ulteriore incremento nell'uso di decreti-legge, alla riduzione

si v. F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo* e R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti*, entrambi in *Federalismi.it*, n. 22, 2024. Si v. altresì C. DOMENICALI, *Il decreto-legge ritorna al centro del sindacato di costituzionalità nella sent. n. 146/2024*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2024, pp. 901-904 e ID., *La sentenza n. 146/2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, in *Nomos*, n.3, 2024; N. LUPO, *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2025.

⁷⁸ Parla di interventi timidi A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore, 2020; mentre di interventi poco penetranti M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, op. ult. cit., p. 587.

dei tempi di discussione parlamentare e a una sorta di *fast-track* legislativo. L'insieme di tutti questi elementi ha però dei risvolti negativi, perché non solo il rischio è quello di una legislazione meno ponderata e potenzialmente più soggetta a errori o incongruenze, ma finisce per sacrificare il dibattito parlamentare a favore della rapidità decisionale e della precarietà.

Anche la trasversalità è divenuta preponderante nella produzione normativa, laddove la tendenza è quella di produrre norme che travalicano i diversi settori e confini tematici. Sicché, si è registrato un incremento di provvedimenti legislativi che toccano molteplici settori, determinando quindi una crescente complessità e interdipendenza tra diversi ambiti legislativi. Quello che appare dunque sempre più evidente è l'emersione di un approccio olistico, giacché la tendenza è quella di affrontare problematiche complesse con soluzioni legislative che coinvolgono più settori. Da ciò emerge non solo una maggiore difficoltà nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme, ma anche il rischio di incoerenze o sovrapposizioni. *Last but not least* il carattere multilivello della produzione normativa riflette la complessità del sistema giuridico contemporaneo, influenzato da fonti sovranazionali, nazionali e subnazionali.

L'insieme di queste tre tendenze (celerità, trasversalità e multilivello) nella produzione normativa italiana riflette un panorama legislativo profondamente mutato. Tali caratteristiche, se da un lato rispondono alle esigenze di un mondo sempre più complesso e in rapida evoluzione, dall'altro pongono sfide significative in termini di qualità legislativa, coerenza normativa e accessibilità del diritto per i cittadini.

Alla luce di ciò, volenti o nolenti, emerge come il Parlamento non sia più il fulcro della produzione normativa. Non solo, ma non è una novità, è aumentato il ruolo dell'esecutivo, vi è stato un incremento significativo dei decreti-legge e della legislazione d'urgenza e, come se ciò non fosse di per sé sufficiente, il Parlamento è molto spesso ridotto a un ruolo di ratifica o modifica pressoché marginale.

Seppur sia condivisibile, perlomeno in linea teorica, come le numerose esigenze di carattere istituzionale e politico possano prevalere, inaugurando prassi derogatorie, queste non dovrebbero essere *contra constitutionem*⁷⁹.

Stante i recenti contesti di natura emergenziale (dapprima economico, poi pandemico e infine bellico), che per loro natura richiedono tempi celeri e spazi sufficientemente adeguati, tutte queste prassi devono comunque essere orientate ad assicurare il corretto confronto parlamentare, in un'ottica di agevolazione

⁷⁹ “Posto, dunque, che siamo di fronte a una prassi che non si svolge secondo il disegno costituzionale, (...) la questione da risolvere è se 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” I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2022, cit. pp. 100-101.

del lavoro e del negoziato politico. Questo perché sono in grado di incidere, in maniera negativa, sui rapporti giuridico-istituzionali degli organi dello Stato⁸⁰.

Emerge dunque una condizione *sine qua non*, al netto di future modifiche che recepiscano lo scollamento dal modello costituzionalmente previsto, che la legge non possa essere approvata senza il coinvolgimento – formale e sostanziale – di entrambe le camere.

La torsione verso il monocameralismo di fatto, che corrobora lo spostamento di baricentro a vantaggio del governo⁸¹, finisce per circoscrivere il ruolo del Parlamento a meramente notarile per quanto riguarda l'iniziativa, ma ancor di più per quanto riguarda quella deliberativa. Difatti, come dimostrato dai dati pubblicati dall'Osservatorio sulla legislazione cui *supra* si è fatto cenno, le iniziative parlamentari sono sempre meno a livello numerico e sempre meno rilevanti per quanto riguarda le tematiche. I singoli membri preferiscono concentrarsi sugli emendamenti, addirittura in alcuni casi micro, da presentare ai disegni di legge di conversione dei decreti perché pressoché certi dell'approvazione, contribuendo alla marginalizzazione del Parlamento.

Parimenti, l'uso sistematico di decreti-legge, fiducie e maxi-emendamenti⁸² riduce, se non addirittura annulla, il potere emendativo delle camere e, dunque, la loro autonomia decisionale. Si tratta perciò di una vera e propria fuga del governo dal parlamento, anche grazie alla connivenza dei parlamentari stessi. Se a fronte di questa contingenza si aggiunge il fenomeno del monocameralismo alternato, che costringe una delle due camere ad abdicare al suo ruolo di co-legislatore, non solo stravolge le procedure, ma rende la funzione legislativa non più appannaggio del Parlamento.

Proprio in relazione al fenomeno del monocameralismo di fatto e alla decretazione d'urgenza emergono due criticità strutturali che meritano particolare attenzione. La prima concerne la complessa questione della determinazione del perimetro di ammissibilità degli emendamenti: quanto più ampio e articolato è lo spettro dei contenuti e delle finalità del decreto-legge, tanto più problematica diventa la selezione degli emendamenti ammissibili, con il rischio concreto di includere modifiche non strettamente attinenti alla materia originaria o all'urgenza che ha giustificato l'emanazione del decreto stesso.

La seconda criticità si manifesta nel protrarsi dei tempi dell'istruttoria sulla conversione dei decreti-legge nel primo ramo parlamentare. Questo fenomeno genera una marcata asimmetria temporale tra le due camere, poiché l'estensione dell'esame nella prima lettura finisce per comprimere drasticamente i tempi a disposizione del secondo ramo. Tale dinamica produce un effetto distorsivo sul procedimento

⁸⁰ Sul punto lungimirante è stato S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959. Si v. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bonomia University Press, 2008, pp. 9-20.

⁸¹ G. DI COSIMO, *Editoriale. La debolezza del Parlamento*, in *Diritto Costituzionale*, n.3, 2022, pp 5-7.

⁸² Vi è anche da osservare che i testi di impulso governativo comunque ottengono una mediazione nella sede delle commissioni parlamentari, anche se in alcuni casi eccessivamente timida o comunque poco penetrante.

legislativo. Difatti, la maggior parte dei decreti viene approvata definitivamente durante la seconda lettura, senza la possibilità di un ritorno alla camera che per prima ha svolto l'esame, trasformando di fatto il bicameralismo perfetto in un sistema che opera come se fosse monocamerale.

Questa situazione compromette l'effettiva parità tra le camere nel procedimento legislativo e rischia di pregiudicare la qualità del prodotto normativo, dato che eventuali modifiche migliorative individuate dal secondo ramo non possono essere implementate per la mancanza di tempo sufficiente a un ulteriore passaggio parlamentare.

Il risultato è un procedimento legislativo sbilanciato che, pur mantenendo formalmente la struttura bicamerale, nella pratica si riduce a un'unica lettura effettiva, con evidenti ripercussioni sulla qualità della produzione normativa e sul corretto funzionamento del sistema parlamentare.

Peraltro, proprio grazie all'analisi della prassi parlamentare recente è possibile individuare tre diverse modalità di "monocameralismo di fatto", che sembrano indicare che il nostro ordinamento costituzionale stia progressivamente metabolizzando questo fenomeno.

In *primis* abbiamo il "monocameralismo casuale", in cui la scelta della camera ove presentare un disegno di legge, come nel caso della legge di bilancio, dipende semplicemente da una rotazione occasionale tra i due rami (un anno al Senato, quello successivo alla Camera e così via).

Vi è poi il "monocameralismo politico", in cui il Governo presenta intenzionalmente in prima lettura un provvedimento, che ritiene particolarmente importante, presso la camera dove la maggioranza è numericamente più solida. In questo caso, la *ratio* è essenzialmente strategica perché, dopo aver consolidato l'approvazione nel primo ramo, l'esecutivo può successivamente ricorrere alla questione di fiducia nell'altro ramo, dove i numeri appaiono meno certi.

Infine, vi è il "monocameralismo obbligato". Questa terza modalità rappresenta una conseguenza estrema delle contingenze politiche e istituzionali. L'esempio più recente risale all'estate 2024, quando le camere sono state costrette a un'attività legislativa frenetica, costrette a lavorare a ritmi serrati per convertire – entro i termini costituzionali e prima della pausa agostana – un elevato numero di decreti-legge. Ne è derivata una situazione di evidente sovraccarico legislativo, di vero e proprio "ingolfamento", che ha sostanzialmente svuotato di significato la dialettica bicamerale.

Ad ogni modo, il monocameralismo di fatto, sebbene possa rappresentare una potenziale soluzione alle criticità del sistema attuale, non dovrebbe affermarsi attraverso prassi distorsive come sta avvenendo, poiché questo processo comporta una deviazione dal modello costituzionalmente previsto. Un monocameralismo legislativo sì, ma non così.

L'obiettivo dovrebbe essere la trasformazione di tale fenomeno: da prassi emergenziale a modello razionale di produzione legislativa, caratterizzato da una maggiore consapevolezza di tutte le parti

coinvolte. In questa prospettiva, la concentrazione dell'esame in un unico passaggio parlamentare si configurerebbe quale momento di attenta e approfondita valutazione, perché si è consapevoli delle tempistiche e dell'iter. Tale modello consentirebbe, perciò, non solo un'istruttoria legislativa più accurata, ma anche un dibattito più circostanziato e tecnico, nonché un'analisi più meditata dei contenuti e delle implicazioni.

Conseguentemente, l'esame nel primo ramo assumerebbe carattere determinante, stimolando una maggiore responsabilità e cognizione da parte dei parlamentari, in un contesto ove la qualità normativa diverrebbe elemento cruciale del processo legislativo.

Naturalmente, tale modello non precluderebbe l'ipotesi di mantenere l'iter bicamerale per talune materie caratterizzate da peculiare complessità o rilevanza costituzionale, quali per esempio: riforme costituzionali, leggi elettorali, tutela dei diritti fondamentali, dove il confronto parlamentare risulterebbe maggiormente funzionale, se non addirittura necessario.

In ogni caso, la via maestra dovrebbe passare attraverso un duplice binario di riforme: a) una riforma costituzionale organica che ridisegni formalmente il sistema, modificando gli articoli relativi al procedimento legislativo e al rapporto fiduciario, in modo da garantire un assetto istituzionale coerente e bilanciato; e b) una riforma dei regolamenti parlamentari che, conseguentemente, adatti le procedure interne al nuovo modello costituzionale, preservando le garanzie democratiche e i diritti delle minoranze. Questo approccio riformatore permetterebbe di razionalizzare il sistema mantenendo le necessarie garanzie costituzionali, anziché lasciare che il monocameralismo si affermi attraverso prassi che, per quanto rispondenti a esigenze concrete di efficienza, rischiano di compromettere i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

In estrema sintesi, è evidente la necessità di intervenire sia a livello costituzionale che regolamentare, per ripristinare un corretto bilanciamento tra i poteri e scongiurare un eccessivo spostamento di baricentro a favore dell'esecutivo, a scapito del ruolo centrale del Parlamento nel procedimento legislativo.

Quali potrebbero essere i rimedi possibili per ovviare a tale degenerazione oramai non più arginabile e ripristinare così un corretto equilibrio? Come già anticipato, la via è naturalmente quella delle riforme⁸³, che dovrebbero avere un ruolo *deflativo*⁸⁴.

⁸³ Si ritengono molto utili i contributi pubblicati volume F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017.

⁸⁴ E. GIANFRANCESCO, *Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, cit. p. 8. Di recente sono state presentate quattro proposte di legge costituzionale orientate a modificare l'articolo 77 della Costituzione. Pur condividendo una matrice comune, le stesse si differenziano in alcuni aspetti. L'ultima in ordine di tempo è quella presentata dalla senatrice Mariastella Gelmini il 14 maggio, che si aggiunge ad altre tre proposte presentate nei mesi precedenti. La proposta della senatrice Gelmini (S.1137) mira a intervenire sull'articolo 77 della Costituzione, aggiungendo un comma per ribadire la definizione e la natura del decreto-legge, nonché i suoi limiti. L'obiettivo è quello di circoscrivere la straordinarietà dei decreti-legge agli ambiti di difesa, sicurezza, stabilità economico-finanziaria, legislazione elettorale urgente, calamità naturali ed emergenze sanitarie. Inoltre, la proposta

Se si volesse intervenire sul versante costituzionale, la revisione dovrebbe trasformare il rapporto fiduciario in monocamerale – ovvero tra governo e parlamento in seduta comune – nonché il procedimento legislativo a prevalenza monocamerale. In questa prospettiva, i principali articoli che andrebbero modificati sono naturalmente l'art. 94 e gli artt. 70-72, laddove disegnano l'iter fiduciario e quello legislativo come doppi procedimenti monocamerale.

Se si volesse intervenire sul versante dello *ius parlamenti*, la strada dovrebbe essere quella della riforma dei regolamenti, giacché ipotizzare di affidare il giusto procedimento legislativo e il buon andamento dei lavori alle sole intese tra i Presidenti di Assemblea non sarebbe sufficiente⁸⁵. Perciò, per esempio, si potrebbe corroborare la celebre corsia preferenziale per i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa, da tempo auspicata, con l'obiettivo di garantire quel quantum di governabilità ritenuto necessario per il corretto funzionamento del sistema. Ciò, indubbiamente, nel pieno rispetto dei diritti di tutti i soggetti, senza perciò che i gruppi di minoranza e di opposizione vengano estromessi del tutto dalla concertazione che porta all'assunzione di decisioni di rango legislativo.

La predisposizione di tempi adeguati al dibattito sui provvedimenti assume una funzione di inestimabile valore, giacché sarebbe orientata a scongiurare l'ipotesi di trasformare il Parlamento in una sorta di organo meramente ratificatore.

Un'altra ipotesi, orientata a valorizzare il principio bicamerale a livello operativo proprio nell'ottica dell'efficientamento del procedimento legislativo, è legata alla possibilità di incrementare il numero dei casi e il numero di sedi di riunioni in seduta congiunta, come già accade per le istruttorie preliminari congiunte delle commissioni bilancio di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza. Se da un lato, per esempio, si sarebbe potuto trasformare il comitato per la legislazione in un organo a duplice composizione cui affidare anche compiti in materia di valutazione delle politiche pubbliche⁸⁶, dall'altro si sarebbero potuti creare degli organi collegiali appositi per l'esame di alcuni provvedimenti legislativi di

limiterebbe l'accettazione di successive aggiunte estranee al decreto-legge originariamente approvato. La proposta del senatore Giorgis (AS.976) risulta essere quella maggiormente articolata, in quanto interviene non solo sull'articolo 77, ma anche sugli articoli 72, 73 e 82 della Costituzione. Riguardo all'articolo 77, la proposta vorrebbe aggiungere una previsione che i decreti-legge dovrebbero contenere misure di immediata applicazione, di carattere specifico e omogeneo, concernenti ambiti come pubbliche calamità, sicurezza nazionale, norme finanziarie o adempimento di obblighi europei. Le proposte dei senatori Tosato (AS.892) e Paroli (AS.574), invece, si limitano a estendere da 60 a 90 giorni il termine temporale per la conversione in legge dei decreti-legge.

⁸⁵ Peraltro, proprio il 23 aprile 2025, la Ministra Alberti Casellati, in occasione del question time alla Camera, ha affermato che «(...) il Parlamento, facendo uso della propria autonomia regolamentare, potrebbe intervenire, anche a Costituzione invariata, per correggere parte delle disfunzioni segnalate, ad esempio attraverso l'introduzione di disegni di legge governativi e parlamentari con voto a data certa e, parallelamente, riconoscendo anche più ampi margini di intervento alle opposizioni». La Ministra ha inoltre escluso categoricamente che il Governo si farà promotore di iniziative di riforma costituzionale volte a superare il sistema di bicameralismo perfetto, sottolineando come tale modello sia «il più idoneo a preservare e rafforzare quella centralità che la Costituzione riconosce al Parlamento» nel contesto della riforma sul premierato. Sul punto si v. il [Resoconto stenografico](#) dell'Assemblea, Seduta n. 470 di mercoledì 23 aprile 2025.

⁸⁶ Il ruolo del Comitato della Camera dei deputati, anche grazie ad alcuni dei suoi Presidenti, è accresciuto. Numerosi sono infatti i casi in cui lo stesso ha segnalato diverse criticità, tra cui quella del monocameralismo di fatto.

particolare rilevanza. In questo modo, si potrebbe affidare a un organo di natura bicamerale l'esame dei provvedimenti in materia di bilancio e per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Ancora, sarebbe possibile istituire due commissioni bicamerali: quella per gli affari europei e quella per gli affari esteri, che potrebbero sostituire le due omonime commissioni permanenti incardinate sia presso la Camera sia presso il Senato. Un'ipotesi di questo tipo non solo contribuirebbe a ridurre il numero di commissioni, ma consentirebbe di superare «gran parte sulle questioni europee il possibile problema funzionale del bicameralismo perfetto italiano, favorendo invece la formazione di una posizione nazionale unitaria»⁸⁷.

Infine, si potrebbe vagliare l'ipotesi di mutuare dall'ordinamento francese la commissione mista paritetica che assolve compiti di conciliazione in caso di contrasto tra i due rami e, così facendo, evitare la decadenza dei provvedimenti sui quali non si raggiunge un accordo politico⁸⁸.

Tutte queste proposte, pur diverse tra loro, mirano a ristabilire un nuovo equilibrio tra i poteri, rafforzando il ruolo del Parlamento senza tuttavia sacrificare completamente le esigenze di celerità e flessibilità richieste dai contesti emergenziali. L'obiettivo è quello di garantire un adeguato confronto parlamentare, senza paralizzare l'azione di governo, attraverso una revisione sia del dettato costituzionale che dei regolamenti interni delle camere.

Un'ultima notazione è doverosa, rispetto alla recentissima attualità. Il 16 ottobre la Camera dei deputati ha varato una modifica al proprio regolamento, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2025. La riforma⁸⁹ interviene su pochi ambiti, tra cui la disciplina degli ordini del giorno, delle mozioni e delle risoluzioni, nonché l'allineamento delle norme scritte al diritto vivente e l'abrogazione di disposizioni desuete. L'aspetto più innovativo riguarda però le modifiche agli aspetti temporali del procedimento legislativo.

⁸⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, cit. p. 570 e V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020.

⁸⁸ A tal proposito, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese, si può osservare come l'ampio spettro di strumenti procedurali conferiti all'Esecutivo nell'iter di formazione delle leggi ha consentito di evitare un utilizzo continuativo e generalizzato sia delle fonti normative di rango primario sia degli estesi ambiti riservati alla potestà regolamentare dalla Carta costituzionale. Tale configurazione ha contribuito a mantenere un equilibrio nell'esercizio delle diverse forme di produzione normativa. C. VINTEZL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative: étude comparée: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011. Per un approfondimento sul procedimento legislativo nell'ordinamento francese si v. *ex multis* R. DICKMANN, *Francia*, in R. DICKMANN, A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, pp. 68-96; AA.VV., *Ricerca del Dipartimento di Scienze politiche – Università di Roma "La Sapienza", Country profile: Francia*, spec. p. 283 ss.; N. ALESSI, C. CILFONE, L. COSTANZO, A. LAURO, O. POLIPO, S. SALETTI, *La Francia*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018; G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*; P. AVRIL, J. GIQUEL J.E. GIQUEL, *Droit parlementaire*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2014; L. FAVOREU (et al.), *Droit constitutionnel*, IV ed., Paris, Dalloz, 2022.

⁸⁹ F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2024, pp. 891-893.



Gli articoli 24, 39 e 83 hanno previsto una riduzione del limite generale di intervento dei deputati, attualmente fissato a 30 minuti, a soli 10 minuti (salvo il caso in cui nella discussione sulle linee generali di un progetto di legge per un Gruppo sia iscritto a parlare un solo deputato, al quale si applica un limite di 20 minuti). Sono state inoltre introdotte modifiche di coordinamento per mantenere termini più ampi, anche nel nuovo assetto, per la discussione di mozioni di fiducia e sfiducia e per i progetti di legge costituzionale e in materia elettorale (ricalibrati a 30 minuti, rispetto ai 60 e 45 minuti attuali). È stata invece confermata l'esclusione dall'applicazione di questi limiti per i progetti di legge di delegazione e di ratifica dei trattati internazionali.

Il limite di intervento per i relatori è stato anch'esso ridotto da 20 a 10 minuti; mentre è rimasto invariato (con una modifica di coordinamento dell'articolo 24) il tempo minimo da attribuire per la discussione generale a ciascun Gruppo, che però potrà essere distribuito tra almeno tre deputati anziché concentrato su un solo oratore. È stata infine mantenuta la clausola che consente al Presidente di aumentare i tempi di intervento in casi di particolare rilevanza degli argomenti in discussione.

Ulteriori modifiche agli articoli 47 e 49 hanno riguardato la riduzione della sospensione per mancanza del numero legale prima della ripresa della seduta (da 60 a non meno di 20 minuti) e la riduzione del termine di preavviso per lo svolgimento delle votazioni qualificate (da 20 a 10 minuti).

Nel complesso, la riforma mira a una complessiva razionalizzazione e accelerazione del procedimento legislativo attraverso la modulazione dei tempi di intervento e di discussione. Sarà tuttavia necessario monitorare attentamente l'applicazione di tali novità per valutarne l'effettiva efficacia e il loro impatto sull'equilibrio tra i diversi soggetti e fasi del processo decisionale parlamentare.