

“L’INTENZIONE È BUONA, MA TARDIVA”: VOTO A DATA CERTA E
CONTINGENTAMENTO NELLA RIFORMA DEL REGOLAMENTO
DELLA CAMERA *

RENATO IBRIDO **

Sommario

1. Una riforma nata vecchia e nata male. – 2. Un’ulteriore accelerazione al procedimento legislativo “più veloce al mondo”. – 3. Il c.d. “voto a data certa” nel nuovo art. 69 Reg. Cam. – 4. Il contingentamento dei tempi dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 154 Reg. Cam.). – 5. Un pacchetto di modifiche nel migliore dei casi inutile e nel peggiore controproducente. – 6. Una democrazia più veloce, ma meno solida: verso una conclusione.

Abstract

This paper examines the 2026 reform of the Italian Chamber of Deputies' Rules of Procedure, specifically analyzing the "date-certain vote" and time-contingency mechanisms. The author argues that these changes, while intended to encourage ordinary legislative paths over emergency decrees, are fundamentally flawed and outdated from the outset due to their late implementation and structural imbalance. Rather than revitalizing Parliament, the reform risks further accelerating decision-making to the Government's advantage while providing only superficial gains for the opposition. Ultimately, the study suggests that true parliamentary strengthening requires deeper electoral reforms and a comprehensive recodification of parliamentary law.

Suggerimento di citazione

R. IBRIDO, “L’intenzione è buona, ma tardiva”: voto a data certa e contingentamento nella riforma del Regolamento della Camera, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2026. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Contributo compreso nella sezione speciale della *Rivista* dal titolo *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del febbraio 2026: analisi a prima lettura* (a cura di L. Bartolucci, R. Ibrido e N. Lupo).

** Professore associato di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli studi di Firenze

Contatto: renato.ibrido@unifi.it

1. Una riforma nata vecchia e nata male

«L’intenzione è buona, Chevalley, ma tardiva»: così il Principe di Salina – in una delle pagine più note de “Il Gattopardo” – replicava all’emissario di Casa Savoia, il quale aveva cercato di assicurarlo sulle intenzioni del nuovo Regno d’Italia: fare della Sicilia non più una terra di conquista, bensì una parte libera di un libero Stato¹.

Fermo restando che nel diritto parlamentare giudice ultimo è sempre e soltanto l’esperienza², possiamo prendere in prestito queste medesime parole per sintetizzare un primo provvisorio bilancio sulla revisione del Regolamento della Camera approvata il 17 febbraio 2026 (c.d. riforma del “terzo binario”)³. Essa nasce da un’intuizione potenzialmente positiva: costruire una serie di incentivi al non utilizzo, a monte, della decretazione d’urgenza e, a valle, della questione di fiducia. E dunque l’obiettivo di rendere il “rito ordinario” del procedimento legislativo, per così dire, più attrattivo. Tuttavia, le modifiche regolamentari arrivano con circa vent’anni di ritardo. Si potrebbe obiettare: “meglio tardi che mai”. E tuttavia, in questo specifico caso, il ritardo sembrerebbe fatale, in quanto ne compromette in partenza la congruità fra mezzi e obiettivi.

¹ Cfr. T. DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo* (1958), Milano, Feltrinelli, 2023, 178.

² Non a caso, una concezione del diritto parlamentare quale ermeneutica dell’esperienza è espressamente richiamata dall’art. 16, c. 3 Reg. Cam., il quale – in parte ispirandosi all’art. 18 del Regolamento del 1888 – ha affidato alla Giunta per il Regolamento il compito di proporre «le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l’esperienza dimostri necessarie». Del resto, la centralità dell’esperienza era stata evidenziata dal Presidente della Camera Pertini al momento dell’approvazione del Regolamento 1971: «Sappiamo, tuttavia, di non avere fatto cosa perfetta. L’esperienza ci dirà quali lacune dovranno essere ancora colmate, quali difetti dovranno essere corretti e quali nuove norme si imporranno per adeguare sempre più la nostra attività legislativa alle necessità e alle istanze d’una società in continua e rapida evoluzione» (A.C., res. sten., seduta antimeridiana del 18 febbraio 1971, 25904). Per la sottolineatura di come il momento della posizione delle regole sia destinato a saldarsi con lo spazio interpretativo, il quale guarda «al precetto come risultato di un processo valutativo mediato dal concreto modularsi dall’esperienza», cfr. N. LIPARI, *La giurisprudenza costituzionale nel sistema delle fonti del diritto civile*, in S. LORUSSO (cur.), *Costituzione e ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 2009, 75 ss. e spec. 80. Sulla centralità dell’esperienza nel diritto parlamentare, cfr. altresì E. SERAFIN, *L’evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari, a quarant’anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, 73 ss.

³ Riforma così denominata in quanto fa seguito ai due precedenti interventi regolamentari approvati nel corso dell’attuale legislatura. Sulla novella del 2022, volta ad adeguare il Regolamento della Camera alla riduzione del numero dei parlamentari, cfr. R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2, 2022, 361 ss. Sulla riforma regolamentare entrata in vigore alla Camera il 1° febbraio 2025, cfr. F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2024, 891 ss. Sulle esigenze di riforma dei Regolamenti delle Camere (riorganizzazione del sistema delle Commissioni, norme più coerenti sui Gruppi, coordinamento tra i Regolamenti di Camera e Senato, rafforzamento del Parlamento nella programmazione strategica alla luce del “metodo di governo” sperimentato con il PNRR), cfr. N. LUPO, *Le riforme possibili dei Regolamenti parlamentari*, in *Il Mulino*, 3, 2024, 96 ss.

Infatti, negli ultimi due decenni sono venuti a convergere almeno quattro vettori strutturali di arretramento del ruolo del Parlamento nei processi di produzione normativa e di formazione dell'indirizzo politico⁴: (i) il fenomeno del monocameralismo alternato o di fatto, ossia l'uso sistematico della fiducia tecnica al fine di neutralizzare la possibilità di una terza lettura su leggi di bilancio e sui più importanti decreti-legge⁵. Nel caso del procedimento di conversione, al monocameralismo alternato si è aggiunto poi un monosedismo di fatto⁶; (ii) la trasformazione del Parlamento in un meta-legislatore, ossia in un soggetto chiamato a decidere su chi deve decidere al suo posto⁷; (iii) l'eliminazione del

⁴ Quello dell'arretramento del Parlamento non è, evidentemente, un fenomeno solo italiano. Sulla c.d. "executive dominance issue" e le sue cause, cfr. D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1, 2014, 1 ss. Sui fenomeni di presidenzializzazione della politica, ossia sulla tendenza all'«accentuazione del potere e dell'autonomia dei leader politici sia all'interno dell'esecutivo, sia nell'ambito dei partiti, anche per effetto di processi elettorali e di comunicazione politica progressivamente sempre più centrati sulla leadership» (cfr. N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO – N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 175 ss.). L'arretramento dei Parlamenti è già stato denunciato alla fine degli anni Novanta: cfr. T.R. BURNS – S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *il Mulino*, 3, 1998, 419 ss.

⁵ Si tratta di una tendenza esplosa a partire dal 2017 (ossia dopo il rigetto della riforma costituzionale "Renzi-Boschi"). Sul monocameralismo alternato o di fatto, cfr., fra gli altri, I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 3, 2022; S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quad. cost.*, 2, 2023, 327 ss.; L. CIAURRO, *Il bicameralismo a fisarmonica dal monocameralismo imperfetto al monosedismo di fatto*, in *Rass. parl.*, 3, 2024, 503 ss.

⁶ È la tesi sviluppata da P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Napoli, Es, 2024, il quale sottolinea come nel procedimento di conversione i lavori si svolgano non solo presso un'unica Camera, bensì anche presso una sola sede di esame all'interno di quella stessa Camera, vale a dire la Commissione: con l'avvicinarsi dello scadere del termine di efficacia del decreto-legge, l'Assemblea è così costretta a svolgere un ruolo di fatto ratificatorio.

⁷ Sul Parlamento "meta-legislatore", cfr. G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Oss. AIC*, 2014, spec. 5. Già in precedenza, utili indicazioni in ID., *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *DPCE*, 2, 2005, 791 ss. In argomento, cfr. altresì S. FILIPPI – R. IBRIDO, *La funzione di indirizzo ed il rapporto con il tempo*, in *RDPE*, 1, 2019, 49 ss. Di «legge procedimento» – ossia di legge che non decide ma definisce attori (extra-parlamentari), fasi e procedure di decisione – parla G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO – A. SPERTI (cur.), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2022, 29 ss. e spec. 36.

voto di preferenza all’interno della legge elettorale, con conseguente ridimensionamento del peso politico dei parlamentari⁸; (iv) la trasformazione della decretazione d’urgenza nello strumento di fatto ordinario di produzione legislativa in Italia⁹.

Ebbene, vent’anni fa la riforma del “terzo binario” – e in particolare le disposizioni che saranno oggetto di specifico approfondimento in questo contributo (i nuovi artt. 69 e 154 Reg. Cam.) – avrebbero forse potuto contribuire a frenare lo slittamento del Parlamento verso posizioni sempre più laterali. Oggi è troppo tardi: innanzitutto, la “scorciatoia” del monocameralismo alternato o di fatto è stata interiorizzata a un livello così profondo che qualsiasi ipotesi di differenziazione delle funzioni fra le due Camere è scomparsa dai radar delle riforme costituzionali. Del resto, il bicameralismo asimmetrico implicherebbe il rischio di ripristinare un sistema con più di due letture nell’approvazione della legge di bilancio e dei principali d.d.l. di conversione dei decreti-legge; in secondo luogo, la “meta-legislazione” è diventata una cifra forse irreversibile della democrazia italiana, tanto che le Camere sono state costrette a cercare nel rigonfiamento dell’attività consultiva (il c.d. “Parlamento consulente”¹⁰) una via procedurale atta a compensare la loro crescente marginalizzazione¹¹; in terzo luogo, le liste bloccate hanno totalmente “anestetizzato” il ruolo dei parlamentari, ridotti ad una sorta di associazione di *influencer* privi di qualsiasi reale margine d’azione politica; infine, l’introduzione, in via pretoria, della

⁸ Sull’assenza del voto di preferenza nell’attuale legge elettorale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*², Milano, Giuffrè, 2025, 159 ss. Sull’incidenza della legge elettorale sui Regolamenti parlamentari, cfr. gli altri, S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in A. MANZELLA (cur.), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012 107 ss.; N. LUPO, *L’evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in V. LIPPOLIS (cur.), *A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive* (Il Filangieri, Quaderno 2021), 11 ss.

⁹ Sul fenomeno dell’abuso della decretazione d’urgenza, nella sterminata letteratura, cfr. almeno A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto-legge. I profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge: le decretazioni d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; R. CALVANO (cur.), *Legislazione governativa d’urgenza e crisi*, Napoli, ESI, 2015. Sul rapporto fra decretazione d’urgenza e crescente “precarizzazione” della legislazione, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. 175 ss.

¹⁰ Per riprendere l’immagine del titolo del volume di E. ROSSI (cur.), *Il Parlamento consulente: dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII Legislatura*, Napoli, Jovene, 2002. Sui pareri parlamentari, cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010.

¹¹ Ma analoghe considerazioni potrebbero essere estese al tentativo di potenziare il ruolo delle Camere nelle procedure di designazioni pubbliche: cfr. S. BARGIACCHI, *Il Parlamento «designatore». Assemblee rappresentative e designazioni pubbliche nelle forme di governo parlamentari*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025.

“ghigliottina” alla Camera¹² unita allo scarso coraggio della Corte costituzionale nel colpire i decreti *ab origine* disomogenei ha ulteriormente incentivato il Governo a ricorrere alla decretazione d’urgenza, la quale è ormai un fenomeno fuori controllo. Non tanto (o non solo) sul piano quantitativo, ma soprattutto su quello qualitativo, con la tendenza a concentrare le misure maggiormente qualificanti dell’indirizzo politico e del programma di coalizione all’interno di decreti-legge¹³.

Tuttavia, la riforma del “terzo binario” non è solo una revisione nata vecchia. È anche una revisione nata male: nella relazione di accompagnamento viene enfatizzata la narrazione secondo la quale la novella realizzerebbe uno “scambio regolamentare” sostanzialmente alla pari fra maggioranza e opposizione: l’accelerazione del procedimento legislativo e dei congegni di attuazione dell’indirizzo politico di maggioranza a fronte di un potenziamento degli strumenti parlamentari, di controllo, del c.d. statuto dell’opposizione e, più generale, degli spazi di visibilità delle minoranze.

Tra le innovazioni che dovrebbero facilitare il lavoro del Governo e della maggioranza – oltre ai citati artt. 69 e 154 Reg. Cam. – è possibile menzionare, a titolo esemplificativo: il rafforzamento dei poteri del Presidente di Commissione nell’esame in sede referente; il superamento del termine del decorso di almeno 24 ore prima della votazione dell’oggetto su cui il Governo ha posto la fiducia; la restrizione dell’ammissibilità degli interventi sull’ordine dei lavori.

Sempre a titolo esemplificativo ricordiamo le seguenti misure a tutela delle prerogative delle opposizioni: la facoltà per una minoranza qualificata, come al

¹² La c.d. “ghigliottina” è un rimedio anti-ostruzionistico che consente di bypassare tutte le fasi procedurali non ancora esaurite e procedere direttamente al voto finale di un provvedimento. Tale istituto trova al Senato un esplicito ancoraggio nel Regolamento. Alla Camera – pur in assenza di una specifica codificazione regolamentare – l’ipotesi di una applicazione in via pretoria della ghigliottina fu evocata inizialmente in alcuni “*obiter dictum*” presidenziali (in particolare durante le presidenze Violante e Fini); poi ha trovato per la prima volta attuazione nel gennaio 2014 in occasione della conversione del decreto-legge “IMU-Banca d’Italia”, provocando la dura reazione delle opposizioni. Più di recente, nel dicembre 2022, il Presidente della Camera ha fatto applicazione di questo strumento in relazione al c.d. “decreto *rave*”. Il ricorso alla “ghigliottina” è stato giustificato dalla presidenza della Camera facendo riferimento al termine dei 60 giorni previsto dall’art. 77, c. 3 Cost. Secondo questa linea di ragionamento, la previsione di tale termine comporterebbe un obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi in ogni caso sulla conversione del decreto-legge. In argomento, cfr. A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in *Forum Quad. cost.*, 1, 2014; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost.*, 6, 2014.

¹³ Addirittura, nella versione originaria del PNRR italiano era previsto un singolare e corposo crono-programma di decreti-legge da adottare nell’arco di sei anni: se, da un lato, tale programma rassicurava le istituzioni europee circa la serietà degli impegni assunti dall’Italia, facilitando così l’approvazione del Piano, dall’altro esso mortificava lo spirito dell’art. 77 Cost.: difficilmente i presupposti straordinari di necessità ed urgenza possono essere previsti con sei anni di anticipo.

Senato, di richiedere la convocazione della Giunta per il Regolamento; la codificazione dell’attribuzione alle opposizioni delle presidenze della Giunta delle elezioni e per le autorizzazioni; maggiori garanzie sull’effettività delle quote riservate all’opposizione in sede di programmazione dei lavori nonché un supplemento di tempo alle opposizioni nel contingentamento; il raddoppio del *question time* per i Gruppi di opposizione di maggiore consistenza numerica; audizioni dei candidati nell’esame delle proposte di nomina del Governo.

In altre parole, ci troveremmo di fronte all’implementazione di quello che in dottrina è stato definito come un modello accusatorio di deliberazione politica¹⁴.

Sennonché, come si proverà a dimostrare in queste pagine, questo scambio è tutt’altro che alla pari. In effetti – se si fosse trattato di uno scambio realmente paritario – risulterebbe poco chiara la ragione del differimento dell’entrata in vigore dell’intero pacchetto di modifiche regolamentari alla prossima legislatura.

Anzi, a voler guardare alla sequenza degli eventi con un minimo di malizia, forse il *timing* di presentazione della proposta di una nuova legge elettorale con premio di maggioranza (circa 10 giorni dopo l’approvazione delle modifiche regolamentari) non è stato così casuale. Se la coalizione di centro-destra si fosse giocata questa carta con qualche settimana di anticipo, assai meno scontato sarebbe stato il percorso di una novella regolamentare che rafforzava notevolmente la posizione di uno specifico attore del procedimento parlamentare: il Governo¹⁵.

2. Un’ulteriore accelerazione al procedimento legislativo “più veloce al mondo”

In ogni caso – al di là delle vere o presunte coincidenze – rimane il fatto che, poste sul piatto della bilancia, i correttivi a favore delle opposizioni (e in generale dei parlamentari) non appaiono lontanamente in grado di controbilanciare

¹⁴ Così L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012, 244 ss. e spec. 278 ss. Sulla codificazione attraverso i Regolamenti del c.d. statuto dell’opposizione, cfr., V. LIPPOLIS, *Partiti Maggioranza Opposizione*, Napoli, Jovene, 2008, spec. 49 ss. Sull’evoluzione dei Regolamenti parlamentari anche in rapporto alle trasformazioni degli equilibri della forma di governo, cfr. A. MANZELLA (cur.), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, cit.; F. LANCHESTER (cur.), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant’anni*, Milano, Giuffrè, 2013; M. POGETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020; V. LIPPOLIS (cur.), *A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive* (Il Filangieri, Quaderno 2021); G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2023.

¹⁵ L’unico gruppo parlamentare che non ha votato a favore della riforma è stato quello dei Cinque Stelle, il quale ha scelto di astenersi a seguito dell’introduzione, con un emendamento, del contingentamento dei tempi nell’esame dei d.d.l. di conversione dei decreti-legge.

le garanzie di decisione previste dalle nuove disposizioni regolamentari. In particolare, le modifiche che nel linguaggio burocratico della riforma vengono spacciate per “razionalizzazione” dell’*iter* legis altro non sono che la manifestazione di un’ulteriore accelerazione di quello che già oggi è il procedimento legislativo più veloce al mondo¹⁶.

In nessuna delle principali democrazie stabilizzate – Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Spagna¹⁷ – il potere esecutivo dispone di un arsenale di strumenti di attuazione dell’indirizzo politico nonché di meccanismi idonei ad assicurare la certezza e prevedibilità dei tempi di approvazione dei provvedimenti politicamente cruciali paragonabili a quello delineatosi nell’ambito del monocameralismo di fatto italiano. Negli Stati Uniti è assente l’istituto della questione di fiducia. Ne consegue che, soprattutto in caso di governo diviso, si registrano negoziati politici frenetici volti a scongiurare, in una vera e propria corsa contro il tempo, lo *shutdown* dell’amministrazione federale¹⁸; in Germania il decreto-legge non esiste¹⁹; più in generale, nei principali bicameralismi asimmetrici europei, la Camera alta – pur non avendo l’ultima parola – dispone di spazi di confronto reale, i quali possono portare a rallentare, modificare e talvolta a riorientare l’iniziativa governativa²⁰. Persino nella Federazione russa – non esattamente il caso emblematico di un’esperienza di democrazia stabilizzata – la legge di bilancio richiede generalmente almeno tre letture.

Naturalmente, questa estrema rapidità d’azione sperimentata negli ultimi anni dal procedimento legislativo italiano può essere salutata con favore in quegli ambienti politico-culturali che hanno sempre avuto a cuore l’obiettivo

¹⁶ Non a caso è stato sostenuto che in Italia sia diventato più facile modificare una legge piuttosto che un regolamento governativo, cfr. N. LUPO, *Regolamenti*, in F. CARINGELLA – R. CHIEPPA – B.G. MATTARELLA (cur.), *Diritto amministrativo*, II, *Attività*, Milano, Giuffrè F.L., 2025, 781 ss.

¹⁷ Fa parzialmente eccezione la Francia, dove tuttavia l’instabilità ormai diventata cronica del sistema politico (cinque governi in due anni) ha di fatto sterilizzato gli effetti derivanti dagli strumenti costituzionali di accelerazione del procedimento legislativo (in particolare la questione di fiducia).

¹⁸ Maggiori indicazioni in M. FRISINA, *Lo shutdown federale negli Stati Uniti: eccezione o regola di una democrazia polarizzata?*, in *Dpce online*, 4, 2024, 2317 ss.

¹⁹ Cfr. R. TARCHI – A. GATTI, *Il potere normativo del governo federale nell’ordinamento costituzionale della Germania*, in *Oss. fonti*, 3, 2018, 1 ss.

²⁰ In particolare, in Spagna, il veto del Senato può essere superato dal Congresso dei deputati con un *quorum* aggravato (la maggioranza assoluta) oppure con la maggioranza semplice decorsi due mesi (cfr. J.J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, Madrid, Marcial Pons, 2007). Dato che nelle ultime legislature la regola è stata quella di Governi di minoranza, si tratta di aggravamenti procedurali tutt’altro che marginali. Nel Regno Unito, grazie alla sua *non-partisan membership* e alta competenza tecnica, la *House of Lords* è riuscita a svolgere un ruolo particolarmente incisivo nell’attività legislativa e di controllo (cfr. M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, OUP, 2013). Sulle Camere alte, nella sterminata letteratura, un buon punto di partenza rimane il volume di J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (cur.), *A world of second chambers: handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006.

dell’efficienza decisionale piuttosto che la qualità della discussione parlamentare. Non è il modello di democrazia rappresentativa alla quale personalmente guardo ma riconosco che si tratta di un dibattito aperto e pur sempre legittimo. Ciò che invece ritengo inaccettabile sia sul piano scientifico sia, e soprattutto, su quello della trasparenza democratica è il tentativo di accreditare una rappresentazione del tutto distorta e caricaturale del procedimento legislativo italiano. Malgrado la stagione delle navette infinite sia ormai un lontano ricordo, insistentemente viene veicolato nell’opinione pubblica il messaggio secondo il quale nel nostro ordinamento l’*iter legis* sarebbe lento e farraginoso. I dati e la prassi degli ultimi anni raccontano una realtà molto diversa. Da questo punto di vista, mi permetto di sospettare che tutti i Primi Ministri di paesi europei caratterizzati da sistemi bicamerali farebbero volentieri a cambio con il loro omologo italiano.

3. Il c.d. “voto a data certa” nel nuovo art. 69 Reg. Cam.

Ma veniamo a quello che è il profilo politicamente più rilevante e al tempo stesso il principale nodo di sistema della riforma regolamentare: il tentativo di incentivare il ricorso al “rito ordinario” dell’*iter legis* in luogo di d.d.l. di conversione oggetto di fiducia.

A tale scopo, la novella scende in campo con due importanti innovazioni procedurali, contenute rispettivamente negli artt. 69 e 154 Reg. Cam.

In primo luogo, l’art. 69 Reg. introduce un meccanismo per l’individuazione della data di conclusione del procedimento, il quale è stato definito dai mezzi di informazione come “voto a data certa”. Per ragioni di comodità terminologica possiamo mantenere tale espressione anche in questa sede, con l’avvertenza tuttavia che “voto a data certa” è in realtà un termine *passe-partout*, utilizzato nel dibattito politico e scientifico per indicare congegni di accelerazione del procedimento legislativo fra loro anche molto diversi²¹.

Basti pensare al voto a data certa contenuto nel progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”: se il referendum costituzionale avesse avuto esito favorevole, il Governo avrebbe potuto chiedere alla Camera di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, l’iscrizione con priorità all’ordine del giorno di un disegno di legge qualificato come essenziale per l’attuazione del proprio pro-

²¹ Ancor più elastica è l’espressione “corsia preferenziale”, la cui origine risale al c.d. “decalogo Spadolini” e che è stata poi ripresa in dottrina da V. LIPPOLIS, *La “corsia preferenziale”: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e società*, 4, 1982, 227 ss.; ID., *La tempestività del procedimento legislativo: corsia preferenziale, procedimenti di urgenza e contingentamento dei tempi di intervento nella discussione*, in *Il Parlamento*, 1-2, 1984, 39 ss.; ID., *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (cur.), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, 41 ss.

gramma, nonché la sua approvazione definitiva entro settanta giorni dalla deliberazione dell'urgenza. L'attivazione di tale istituto avrebbe comportato altresì un dimezzamento dei tempi di esame presso l'altro ramo del Parlamento²².

Di "voto a data certa" o anche di "ghigliottina" si è parlato poi in relazione all'art. 55, c. 5 del Regolamento del Senato (modificato dalla novella del 2022): la Conferenza dei Capigruppo «può fissare il termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione, nel testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla Commissione»²³. Tale congegno si aggiunge alla vera e propria "ghigliottina" prevista dall'art. 78, c. 5 Reg. Sen. in relazione all'esame dei decreti-legge.

Alla Camera, prima della riforma del terzo binario, la possibilità di definire la data di conclusione del procedimento legislativo era prevista non per tutti i provvedimenti, come al Senato, ma, su richiesta di un gruppo, e con alcuni aggravamenti procedurali, soltanto per i "collegati" alla manovra di finanza pubblica. Generalizzando quest'ultimo modello, le modifiche regolamentari approvate nel febbraio del 2026 prevedono la possibilità di fissare un termine finale per l'approvazione di progetti di legge dei quali sia dichiarata l'urgenza, con conseguente applicazione della procedura *ex* art. 123-*bis*, c. 3 Reg. Cam.: in assenza di unanimità da parte della Conferenza dei Capigruppo sulla richiesta di fissazione di un termine finale, l'Assemblea (e dunque la maggioranza) si pronuncia sulla proposta formulata dal Presidente della Camera tenuto conto degli orientamenti prevalenti, fermo il vincolo (peraltro solo tendenziale) di riservare comunque all'esame in Aula almeno tre giorni.

È appena il caso di osservare che ai sensi dell'art. 72, c. 2 Cost., i Regolamenti parlamentari possono stabilire «procedimenti abbreviati per i disegni di leggi dei quali è dichiarata l'urgenza». A differenza dei procedimenti in sede deliberante o redigente – nei quali vengono "bypassati" alcuni passaggi procedurali previsti dalle norme costituzionali concernenti l'*iter legis* – il procedimento abbreviato è soltanto una variante del procedimento normale, comportando un'accelerazione del percorso legislativo o comunque una semplificazione di specifici passaggi procedurali. Natura di procedimento abbreviato ha

²² Cfr. R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sul "voto a data certa"*, in *Federalismi*, 6, 2016, 1 ss.

²³ Inoltre, «ove il provvedimento sia discusso in Assemblea ai sensi dell'articolo 44, comma 3, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in votazione. Il termine fissato dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è sempre sottoposto ad una successiva deliberazione dell'Assemblea, con votazione a scrutinio nominale simultaneo. La procedura di cui al secondo, al terzo e al quarto periodo non può essere richiesta per i disegni di legge di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 della Costituzione. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa inoltre la data entro cui i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo, sottoscritti da almeno un terzo dei Senatori e inseriti nel programma dei lavori ai sensi dell'articolo 53, comma 3, debbono essere posti in votazione o svolti» (art. 55, c. 5 Reg. Sen.).

dunque l’istituto della dichiarazione d’urgenza, peraltro disciplinato secondo modalità molto diverse dai due Regolamenti parlamentari.

Il Regolamento della Camera (art. 81, c. 2 in combinato disposto con l’art. 69, c. 2) si limita a stabilire il dimezzamento dei tempi per la conclusione dell’esame in sede referente dei progetti di legge dichiarati urgenti dalla Conferenza dei Capigruppo con la maggioranza ponderata dei 3/4 (o anche dall’Assemblea relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma). A seguito della novella del 2026, il Governo – contestualmente all’attivazione della dichiarazione d’urgenza – potrà anche chiedere l’applicazione del richiamato meccanismo di voto a data certa sulla base del modello previsto dall’art. 123-*bis*, c. 3.

Al Senato, invece, l’art. 77, c. 2 Reg. Sen. prevede l’iscrizione di diritto nel programma dei lavori di un progetto di legge o altro affare dichiarato urgente sulla base di una delibera dell’Assemblea, previa richiesta da un 1/10 dei componenti.

4. Il contingentamento dei tempi dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 154 Reg. Cam.)

La seconda innovazione – contenuta nell’art. 154 Reg. Cam. – concerne la possibilità di attivare il contingentamento dei tempi dell’esame dei d.d.l. di conversione dei decreti-legge, a condizione che il Governo non intenda porre la questione di fiducia.

Come è noto, il contingentamento dei tempi è l’istituto che permette di determinare il tempo complessivo da dedicare ad un certo argomento e di ripartirlo fra i Gruppi e fra gli altri soggetti che intervengono nel procedimento (ad esempio, il rappresentante del Governo), tenendo conto altresì di tutte le operazioni che possano risultare *time-consuming* (fra le quali le operazioni di voto). Di conseguenza, la sua attivazione implica una limitazione dei normali tempi di intervento dei parlamentari previsti dai Regolamenti delle Camere.

Anche in questo caso si ravvisano differenze fra la disciplina dei due rami del Parlamento. Infatti, mentre al Senato il contingentamento trova applicazione in via generalizzata, l’art. 24, c. 12 Reg. Cam. prevede tre speciali limitazioni in relazione alle fasi successive alla discussione sulle linee generali: (i) i progetti di legge costituzionale; (ii) i progetti di legge vertenti su materie per le quali è possibile richiedere lo scrutinio segreto; (iii) i progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla Parte Prima della Costituzione. In queste tre ipotesi, il contingentamento può essere attivato qualora ricorrano almeno una di queste 2 condizioni: (a) decisione unanime della Conferenza dei Capigruppo; (b) mancato esaurimento della discussione di quel provvedimento e la sua conseguente iscrizione in un successivo calendario.

È soprattutto quest'ultima ipotesi ad aver assunto una particolare rilevanza nelle dinamiche parlamentari. Infatti, attraverso la "tattica" dell'iscrizione fittizia di un provvedimento negli ultimi giorni del calendario e il quasi immediato slittamento nel calendario successivo è stato possibile "aggirare" i limiti previsti dall'art. 24, c. 12 Reg. Cam., riattivando il contingentamento.

Un regime particolare è previsto in relazione al procedimento di conversione dei decreti-legge. Precisamente, l'art. 154, c. 1 Reg. Cam. – nella versione entrata in vigore il 1° gennaio 1998 – stabilisce che «in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti legge» le disposizioni in tema di contingentamento. Nella riunione della Giunta per il Regolamento del 9 febbraio 1998, il Presidente della Camera Violante ha tuttavia rilevato «una palese difformità fra la *mens legis* espressa nei lavori preparatori e la formulazione della richiamata norma». Da qui la possibilità di due diverse interpretazioni della disposizione: la prima, conforme anche alla lettera dell'art. 154, tesa ad escludere l'applicazione delle disposizioni in tema di contingentamento ai soli disegni di legge di conversione pendenti alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari; la seconda diretta a prolungare il regime transitorio fino all'approvazione di una riforma complessiva dell'istituto della decretazione d'urgenza e del procedimento di conversione dei decreti-legge. Con una lettera del 10 marzo 1998, diramata al termine del confronto con la Giunta, il Presidente della Camera ha comunicato la necessità di interpretare nel primo senso l'art. 154. Tuttavia, in ragione delle possibili conseguenze che l'applicazione ordinaria del contingentamento avrebbe potuto determinare sull'uso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, incoraggiandone un eccessivo ricorso, la presidenza comunicava l'intendimento di «congelare» questa interpretazione²⁴.

L'orientamento interpretativo che esclude il contingentamento dei tempi nell'esame dei disegni d.d.l. di conversione dei decreti-legge – riassunto nella lettera del 18 marzo 1998 al Capogruppo di Forza Italia pubblicata in allegato alla Relazione della Giunta per il Regolamento sull'attuazione delle modificazioni al Regolamento della Camera – è stato confermato in tutte le successive legislature.

Rispetto a questo quadro interpretativo è intervenuta la riforma del terzo binario, stabilendo che le disposizioni in materia di contingentamento (art. 24, c. 7, 8, 9, 10, 11 Reg. Cam.) si applicano al procedimento di conversione «solo

²⁴ Cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 9 febbraio 1998, 3 ss. In argomento, cfr. F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 4, 2005, 911 ss.; F. BAILO, *Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati*, P. COSTANZO (cur.), *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")*, <https://tecnichenormative.it/studi250711.html>, 2008, 135 ss.

qualora il Governo non intenda porre la questione di fiducia». Nella prospettiva degli estensori della riforma, tale accelerazione dei tempi sarebbe bilanciata dalla facoltà del Presidente della Camera, su richiesta di un Capogruppo di opposizione, di disporre l’aumento di 1/3 del tempo originariamente assegnato e di 1/5 il numero degli emendamenti segnalati da porre in votazione²⁵.

Prima della riforma del 2026, il congelamento del contingentamento sui d.d.l. di conversione aveva comportato anche la disapplicazione del “tetto” previsto per scoraggiare l’uso della decretazione d’urgenza. In base al combinato disposto degli artt. 24, c. 3 e 154, c. 1 Reg. Cam., ai procedimenti di conversione non può essere dedicata più della metà del tempo disponibile in Aula.

Per completezza espositiva, occorre menzionare alcune ulteriori novità in materia di contingentamento. Nell’ambito dell’esame dei d.d.l. d’iniziativa del Governo l’art. 24, c. 7 Reg. Cam. nella formulazione attualmente vigente prevede l’attribuzione ai Gruppi di opposizione di una quota del tempo disponibile più ampia rispetto a quella assegnata ai gruppi di maggioranza. Con le modifiche regolamentari che entreranno in vigore nella prossima legislatura, tale garanzia viene estesa agli argomenti iscritti nel calendario su richiesta dei Gruppi di opposizione. Tempi più dilatati nel contingentamento sono inoltre previsti per i progetti di legge costituzionale ed elettorale.

Insomma: sul piano del processo decisionale l’opposizione conterà sempre di meno ma grazie alle nuove disposizioni regolamentari potrà parlare sempre di più in Aula. È del tutto evidente che si è in presenza di uno scambio “capestro”. Del resto, a seguito dell’evoluzione dei *social*, le principali arene della comunicazione politica si sono spostate fuori dalle aule parlamentari.

5. Un pacchetto di modifiche nel migliore dei casi inutile e nel peggiore controproducente

Ha scritto Oliver Wendell Holmes che per capire davvero come funziona il diritto occorre adottare il punto di vista di un ipotetico “*bad man*” disinteressato agli assiomi logici dei giuristi e preoccupato unicamente di prevedere cosa succederà effettivamente sulla base di determinate norme (*rectius*, delle conseguenze che deriveranno dall’interpretazione che ne daranno le corti)²⁶.

²⁵ Sulle tecniche deflative di votazione degli emendamenti, cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008.

²⁶ Questo il testo della citazione completa: «ma se assumiamo la prospettiva del nostro amico, l’uomo cattivo, noi troveremo che egli se infischia degli assiomi o delle deduzioni, ma vuole sapere cosa i tribunali del Massachusetts o dell’Inghilterra verosimilmente faranno nella realtà. Io sono molto d’accordo con lui: le sentenze dei tribunali e le profezie di quello che i tribunali faranno, questo e nient’altro è ciò che io intendo per diritto» (cfr. O.W. HOLMES, *The Path of the Law*, in *Harvard Law Review*, 10, 1897, 460 ss., disponibile anche in <http://moglen.law.columbia.edu/LCS/palaw.pdf>)

Mutatis mutandis, se si vuole comprendere la dimensione intrinsecamente tattica del diritto parlamentare è forse necessario adottare la prospettiva dell’“uomo cattivo” del procedimento legislativo²⁷. Il primo ovvio candidato alla qualifica di *bad man* del diritto parlamentare (naturalmente in senso esclusivamente metaforico) è il tecnico che a vario titolo lavora per il Governo: è lui, infatti, a dover individuare, in prima battuta, il contenitore normativo e il percorso legislativo-procedurale più redditizio per ottenere l’approvazione in tempo, e senza sorprese, delle misure che l’esecutivo intende condurre in porto.

Se così stanno le cose, quale tecnico del Governo con un minimo di esperienza di dinamiche parlamentari suggerirebbe mai di accedere ai vantaggi procedurali previsti dai nuovi artt. 69 e 154 Reg. Cam. a fronte della rinuncia a quelli ben più consistenti della fiducia tecnica su un d.d.l. di conversione di un decreto-legge?

Ritorniamo qui al punto che richiamavamo in apertura del contributo: l’evidente incongruenza fra mezzi e obiettivi della riforma regolamentare. Le modifiche che entreranno in vigore nella prossima legislatura prendono in considerazione esclusivamente il tema della celerità del procedimento legislativo. Anche a tacere del fatto che il monocameralismo di fatto (a maggior ragione con le accelerazioni introdotte dalla riforma del 2026) offre comunque un percorso più veloce, in ogni caso, l’attrattiva della decretazione d’urgenza investe una ben più complessa pluralità di piani.

Come ha sottolineato uno dei maggiori conoscitori delle dinamiche del diritto parlamentare italiano, innanzitutto «l’evoluzione delle forme del confronto e della comunicazione politica costituiscono una spinta molto forte verso l’uso di strumenti urgenti, di immediato e più tangibile impatto esterno (anche in termine di consenso)». In secondo luogo, entrano in gioco alcuni ulteriori vantaggi: «l’immediata entrata in vigore (e la conseguente possibilità di un “effetto annuncio” seguito da misure effettive)»; la possibilità di forzare la chiusura del negoziato sulla base dell’alibi dell’impellenza connessa al rischio della decadenza del provvedimento. In altre parole, «il decreto-legge (insieme alla legge di bilancio) risponde perfettamente all’esigenza di programmazione del Governo», la quale «non attiene tanto alla celerità del procedimento nei singoli rami del Parlamento ma alla prevedibilità complessiva (e quindi alla certezza della conclusione) dell’*iter* parlamentare». All’indomani del referendum costituzionale del 2016, l’autore di questa analisi giungeva così alla conclusione secondo la quale già allo stato attuale il Governo e la sua maggioranza erano «perfettamente in grado di portare all’approvazione delle due Camere

²⁷ Sul ruolo della “tattica” nel diritto parlamentare, d’obbligo è il riferimento a J. BENTHAM, *La tattica parlamentare* (1789), Torino, Utet, 1888. Sulla riflessione benthamiana in materia di diritto parlamentare, cfr. A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Padova, Cedam, 1995, 185 ss.

progetti di legge diversi dai decreti-legge in tempi assolutamente ragionevoli». Naturalmente – ma questa è una variabile che non dipende certo dalle disposizioni regolamentari in materia di programmazione – sempreché esistano le condizioni politiche per approvarli. Da qui l’esigenza di «valutare con prudenza» ulteriori meccanismi di accelerazione del procedimento a vantaggio del Governo, almeno se l’ottica è quella di scoraggiare l’uso del decreto-legge²⁸.

Per una eterogenesi dei fini, all’accentuazione dell’asimmetria fra le posizioni di Governo e Parlamento ha contribuito l’infelice giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità. Colpendo gli emendamenti disomogenei presentati nel corso del procedimento di conversione, ma non anche il decreto-legge *ab origine* disomogeneo, il Governo si trova in una posizione di forza negoziale rispetto alle Camere²⁹. Come poi è stato rilevato³⁰, attraverso un decreto-legge *omnibus*, l’esecutivo è nelle condizioni di incanalare le esigenze di diverse amministrazioni e forze politiche in un unico grande pacchetto, facilitandone il percorso di approvazione³¹.

Insomma, i modesti mezzi con i quali la riforma del terzo binario vorrebbe sbarrare la strada ai d.d.l. di conversione oggetto di «voto bloccato»³² confermano che l’obiettivo (dichiarato) delle modifiche regolamentari potrà essere raggiunto solo in presenza di un generoso gesto di *fair play* da parte di chi avrà la responsabilità della decisione. Tutto è rimesso alla buona volontà degli attori politici. Forse un po’ poco tenendo conto che la polarizzazione politica appare sempre più esasperata in Italia così come in altri ordinamenti democratici.

²⁸ Così G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale (Il Filangieri – Quaderno 2015-2016)*, 53 ss. e spec. 80 ss.

²⁹ Per una critica a questo “doppio standard” fra emendamenti e decreti *ab origine* eterogenei fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale a seguito della sent. n. 22 del 2012 Corte cost., cfr. G. FILIPPETTA, *L’emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 1 ss. e, volendo, R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Oss. fon.*, 2, 2019, 1 ss.

³⁰ Concentrando oggetti diversi e variegati in pochi decreti-legge dal contenuto eterogeneo (*rectius*, secondo la terminologia della Corte, “plurimo”), il Governo è riuscito a coagulare una massa critica di interessi sufficiente a scongiurare la decadenza del decreto “*omnibus*” nel corso dell’*iter* parlamentare: lo sottolinea N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l’impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell’economia*, 2, 2013, 421 ss. e spec. 427.

³¹ Alcune ulteriori storture sono rappresentate dalla confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione nonché dalla modifica esplicita da parte di un decreto-legge del testo di un precedente decreto anch’esso in corso di conversione: cfr. P. CARNEVALE, *La legge di conversione “ospitale”: qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Oss. Aic*, 5, 2024, 5 ss.; C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d’urgenza e “monocameralismo alternato” nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 12, 2024, 1 ss.

³² Così ha definito la fiducia su d.d.l. di conversione del decreto-legge la sent. n. 32 del 2014 Corte cost.

Ma non è tutto. Innanzitutto, il Governo potrebbe incanalare il d.d.l. di conversione in prima lettura alla Camera per poi porre la fiducia in seconda lettura al Senato. In questo caso, avrebbe ottenuto un'accelerazione della prima lettura senza sostanzialmente alterare le dinamiche del monocameralismo alternato o di fatto: il numero di fiducie tecniche e di decreti-legge potrebbe persino aumentare.

Vi è tuttavia un rischio regolamentare ancora più grosso. Come visto, ai sensi dell'art. 154 Reg. Cam. novellato, il contingentamento nel procedimento di conversione è applicabile «solo qualora il Governo non intenda porre la questione di fiducia». Tuttavia, il catalogo delle materie che non può essere sottoposto a questione di fiducia è contenuto nell'art. 116 Reg. Cam. Questa disposizione è stata in alcuni punti modificata. In particolare, è stato superato il famoso termine del decorso di 24 ore prima della votazione dell'oggetto su cui il Governo ha posto la fiducia. Tuttavia, il comma 4 – il quale contiene l'elenco delle materie escluse dalla questione di fiducia – è rimasto invariato. Errore di *drafting*? È difficile immaginarlo. Certo, un'interpretazione sistematica suggerirebbe di leggere l'art. 116, c. 4 in combinato disposto con l'art. 154 Reg., ritenendo il catalogo del primo non esaustivo. Tuttavia, nel diritto parlamentare non sempre è l'interpretazione più convincente ad imporsi. Cosa potrebbe succedere se, in quella stessa lettura presso la Camera, il Governo dovesse decidere di porre (o anche solo minacciare) la questione di fiducia sul d.d.l. di conversione dopo aver ottenuto il contingentamento? Al riguardo, l'argomento giuridico che suggerirà il *bad man* del diritto parlamentare è presto detto: l'art. 116, c. 4 Reg. Cam. è norma di stretta interpretazione. Certo, le opposizioni saliranno sulle barricate. Magari occuperanno qualche aula come nel 2014 in occasione dell'applicazione della ghigliottina sul decreto-legge Imu-Bankitalia. Oppure si avvarranno della nuova facoltà prevista dalla novella, richiedendo la convocazione della Giunta per il Regolamento. E poi? Poi a decidere sarà il Presidente della Camera, al quale – ai sensi dell'art. 8 Reg. Cam. – compete l'ultima parola sull'interpretazione del Regolamento. Neppure è ipotizzabile un intervento della Corte costituzionale, dal momento che le norme meramente regolamentari del procedimento legislativo non costituiscono parametro nel giudizio di legittimità costituzionale (sent. 9 del 1959

Corte cost.)³³. Quanto al conflitto di attribuzione promosso dal singolo deputato, stando all’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, il problema neppure si pone³⁴.

Data l’evoluzione intrapresa dai Presidenti di Assemblea nelle ultime legislature – sempre più vicini alla figura di raccordo fra Governo e maggioranza teorizzato da Ferrara piuttosto che all’“uomo della Costituzione” prospettato da Manzella – sappiamo benissimo in che termini sarà risolto il problema regolamentare. Si tratta, quindi, di un finale già scritto³⁵. E non certo di un lieto fine, almeno per chi ha cuore la serietà delle modalità giuridiche di funzionamento delle Assemblee parlamentari.

³³ Sulla sent. n. 9 del 1959 d’obbligo è il riferimento ai due principali commenti dell’epoca: cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 4, 1959, 237 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, ivi, 622 ss. La tesi della natura meramente direttiva delle norme regolamentari è affermata da Esposito anche in ID., *La validità della legge*², Milano, Giuffrè, 1964, 66 ss. Per una rilettura, a diversi decenni di distanza, della sent. n. 9 del 1959, cfr. N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, Jovene, 2012, 141 ss. Sui vizi in procedendo della legge, cfr. G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni ’50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45, 2016, 127 ss. e, anche in un orizzonte comparativo, P. PASSAGLIA, *L’invalidità procedurale dell’atto legislativo: le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

³⁴ A seguito dell’ord. n. 17 del 2019, concernente le modalità di formazione della legge di bilancio, la Corte ha riconosciuto la potenziale legittimazione del parlamentare a promuovere conflitto di attribuzione in caso di manifesta lesione delle proprie attribuzioni, anche nell’ambito dell’*iter legis*. A seguito di tale decisione, la Corte è stata investita di numerosi conflitti promossi da singoli parlamentari avverso, fra l’altro, decisioni dei Presidenti di Assemblea relative all’ammissibilità di emendamenti, progetti di legge ed atti di sindacato ispettivo (infra cap. 2, § 10). Tuttavia, fino ad oggi nessuno di questi conflitti ha superato il vaglio di ammissibilità della Corte. Di fatto, il conflitto da parte del singolo deputato è strumento inutilizzabile. Sull’ord. n. 17 del 2019, cfr. lo speciale “*L’ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale (1/2019)*”, in *Oss. fonti* 1, 2019, con contributi di Renato Ibrido-Erik Longo, Nicola Lupo, Andrea Cardone, Edoardo Caterina, Gian Luca Conti, Matteo Giannelli, Maria Cristina Grisolia, Costanza Masciotta, Giuseppe Mobilio, Orlando Roselli, Giacomo Salvadori, Giovanni Tarli Barbieri. Sui conflitti interorganici, cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019.

³⁵ Per le due opposte interpretazioni: cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965; A. MANZELLA, *Il parlamento*¹, Bologna, il Mulino, 1977, 113. Per una rilettura di questo dibattito (attenta a non banalizzare la ricostruzione del Presidente di Assemblea proposta da Ferrara), cfr. N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea e la funzione (politica) di garanzia costituzionale. Rileggendo la monografia di Gianni Ferrara*, in *Forum Quad. cost.*, 3, 2024, 151 ss. Sulla trasformazione dei Presidenti delle Camere in “*serial speaker*” parla C. BERGONZINI, *Se i Presidenti d’Assemblea si atteggiavano a serial speaker*, in *Quad. cost.*, 2, 2007, 339 ss. Sulla figura del Presidente di Assemblea, cfr. A. TORRE, *Il magistrato dell’Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000; M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea*, Milano, Giuffrè, 2001; V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere (Il Filangieri. Quaderno 2012-2013)*; E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOSECCHI (cur.), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

6. Una democrazia più veloce, ma meno solida: verso una conclusione

Nelle pagine precedenti abbiamo provato a “simulare” quello che potrebbe succedere a seguito dell’entrata in vigore dei nuovi artt. 69 e 154 Reg. Cam.

Peraltro, anche ove lo scenario pessimistico qui prospettato (fiducia su decreti contingentati) non dovesse realizzarsi, in ogni caso la riforma regolamentare del terzo binario sembrerebbe scontare un vizio d’origine: l’eccessivo affidamento nelle virtù taumaturgiche dell’ingegneria procedurale e in particolare di quella regolamentare.

In realtà, il rendimento dei congegni procedurali previsti dai Regolamenti delle Camere è inevitabilmente legato ad alcune variabili di contesto, la più importante delle quali può essere rintracciata nelle modalità di selezione dei parlamentari. Mentre infatti il rafforzamento degli strumenti di controllo offre ai parlamentari eletti con le preferenze un effettivo contrappeso rispetto allo strapotere del Governo, la medesima disciplina procedurale si rivela un’arma spuntata in presenza di parlamentari eletti nelle liste bloccate. In altre parole, la razionalizzazione dei Regolamenti può moltiplicare in astratto le occasioni di controllo, ma non può creare dal nulla l’incentivo politico concreto a usare questi strumenti contro gli stessi soggetti dai quali dipende la possibilità dei parlamentari di essere nuovamente candidati (e in quale posizione della lista).

Certo: i parlamentari di opposizione potrebbero in teoria avere un interesse maggiore a ricorrere a questi congegni per ostacolare il lavoro della maggioranza. In teoria. Perché in pratica il sistema delle liste bloccate ha drammaticamente abbassato la qualità della rappresentanza. Non mi riferisco al livello di istruzione formale o al prestigio professionale dei singoli. Non serve un dottorato di ricerca per essere un buon parlamentare. La questione è diversa: riguarda la familiarità degli eletti con la costruzione del consenso e la gestione del conflitto nonché con la consapevolezza del significato politico delle sedi istituzionali. L’elezione con preferenze obbliga infatti il candidato a misurarsi con un territorio, a sviluppare relazioni, a negoziare, a esporsi. Chi attraversa quel percorso tende ad acquisire una conoscenza dei reali circuiti della politica. Di conseguenza, sa intercettare aspettative e soprattutto impara a utilizzare gli strumenti disponibili – inclusi quelli parlamentari – come leve effettive di interlocuzione e pressione. È tutto da dimostrare, dunque, che i deputati di opposizione selezionati con le liste bloccate avranno contezza dell’esistenza degli strumenti regolamentari predisposti dalla riforma del terzo binario, di come utilizzarli e soprattutto il tempo e l’immaginazione per renderli politicamente più “remunerativi” rispetto a forme di mobilitazione esterne al circuito parlamentare.

Per dare un contributo a rivitalizzare realmente il ruolo del Parlamento occorre dunque entrare in una logica del tutto diversa. A parte il nodo delle preferenze nella legge elettorale, il vero “statuto dell’opposizione” e più in generale il rafforzamento del ruolo del Parlamento nelle dinamiche interistituzionali non si costruisce attraverso un disomogeneo calderone di correttivi procedurali il cui unico fine (per quanto non dichiarato) è in realtà quello di legittimare un’ulteriore accelerazione dei processi di decisione parlamentare. L’incisività di una riforma non si valuta sulla base del numero di articoli del Regolamento modificati, ma dal loro peso alla luce del contesto.

Rilanciare il ruolo delle Assemblee parlamentari significa dunque riorganizzare innanzitutto le fonti del loro diritto. La decodificazione del diritto parlamentare non è infatti neutrale sul piano politico: se il baricentro di tale subsistema normativo si sposta verso il polo del diritto parlamentare informale³⁶ e di precedenti conoscibili solo dal Presidente di Assemblea, di fatto decide la maggioranza per il tramite dei Presidenti delle Camere che essa esprime³⁷. Per contro, se si riporta il diritto parlamentare dentro il Regolamento, o comunque all’interno di fonti sub-regolamentari che nel Regolamento generale trovano la propria meta-norma scritta sulla produzione giuridica, i parlamentari e le opposizioni hanno molti più argomenti per far valere le loro ragioni. E per non farsi ingannare.

Sul punto, occorre dare atto alla riforma regolamentare del terzo binario di aver proseguito sulla strada già avviata nel corso di questa legislatura di una manutenzione del Regolamento e conseguentemente di una ricodificazione di alcune prassi³⁸. Tuttavia, la manutenzione regolamentare – per quanto necessaria – è attività che per definizione arriva sempre in seconda battuta, costringendo il Regolamento ad inseguire i precedenti. Appaiono invece necessari dei meccanismi di sistema, che consentano al Regolamento di giocare d’anticipo.

³⁶ Con l’espressione “diritto parlamentare informale” intendo un insieme di atti o fatti, i quali – pur non riconducibili ad alcuna meta-norma scritta sulla produzione giuridica – sono comunque in grado di imprimere effettiva prevedibilità al comportamento degli attori parlamentari. Spunti in L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare “informale” e nuova codificazione*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 247 ss. e, volendo, R. IBRIDO, *La “decodificazione” dei Regolamenti parlamentari del 1971, a cinquant’anni dalla loro adozione*, in V. LIPPOLIS (cur.), *A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive* (Filingieri – Quaderno 2021), 66 ss.

³⁷ Sulla questione della pubblicità dei precedenti, cfr. N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit.

³⁸ Si pensi, ad esempio, alla soppressione del resoconto integrale nell’esame in sede referente del disegno di legge di bilancio (art. 120, c. 8 Reg. Cam.): disciplina disapplicata da un numero immemorabile di legislature. R. FERRARI ZUMBINI, *Il Grande giudice. Il Tempo e il destino dell’Occidente*³, Roma, Paracelsus, 2025, 54-56 distingue fra prassi e consuetudine: la prima avrebbe rilevanza interna esclusivamente all’interno dell’istituzione; la seconda sarebbe non solo una fonte del diritto, ma la più antica fra tali fonti.

Anche seguendo l'esempio di altri Parlamenti, i Regolamenti delle Camere potrebbero dare copertura a meta-norme sulla produzione giuridica che abilitino l'implementazione del Regolamento generale con appositi atti sub-regolamentari, definendone altresì procedure e garanzie per l'opposizione³⁹. Tale funzione è invece attualmente svolta – senza alcuna garanzia – dai pareri delle Giunte per il Regolamento e da altri atti di diritto parlamentare informale (ossia atti privi di una meta-norma scritta alle spalle), con il costante rischio di un aggiramento del *quorum* aggravato previsto per la revisione dei Regolamenti parlamentari (la maggioranza assoluta dei componenti ex art. 64, c. 1 Cost.).

La ricodificazione del diritto parlamentare implica poi l'abbandono di quel metodo delle novelle plurime ed incrementali che – non a torto – è stato definito da Luigi Ciaurro come un vero e proprio «accanimento terapeutico» nei confronti dei Regolamenti del 1971⁴⁰. Se ogni generazione ha «diritto» al proprio Regolamento, questo è il momento di dare al Parlamento italiano gli strumenti di lavoro che l'«esperienza» ha dimostrato necessari⁴¹: Regolamenti parlamentari integralmente ricodificati, adottati possibilmente in uno stretto «gioco di squadra» fra Camera e Senato.

L'importanza di un coordinamento fra i due Regolamenti parlamentari al fine di ridimensionarne le differenze procedurali è stata da più parti sottolineata⁴². Da questo punto di vista, la riforma del terzo binario ha allineato alcune disposizioni a quelle previste nel Regolamento del Senato: basti pensare, ad esempio, alla possibilità per i pareri del Comitato della legislazione di esprimersi anche sulla valutazione d'impatto. E soprattutto, ai sensi del nuovo art. 16, c. 2-*bis* Reg. Cam., il Presidente della Camera – d'intesa con il Presidente del Senato – potrà disporre la convocazione della Giunta per il Regolamento in seduta congiunta con l'omologo organismo del Senato della Repubblica, al

³⁹ Basti pensare all'art. 32 del Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo, il quale attribuisce al Presidente di Assemblea – con il parere favorevole della *Mesa* (Ufficio di Presidenza) e della *Junta de Portavoces* (Conferenza dei Capigruppo) – il potere di adottare risoluzioni di carattere generale per supplire ad eventuali lacune del Regolamento. Per un confronto fra questa esperienza e quella dei pareri della Giunta per il Regolamento delle Camere italiane, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 208 ss. Sul c.d. diritto parlamentare sperimentale, cfr. inoltre Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in *Oss. fonti*, 3, 2021, 1231 ss.

⁴⁰ Così L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Lup, 2009, 223 ss. e spec. 224.

⁴¹ Riprendiamo qui nuovamente il richiamo all'«esperienza» contenuto nell'art. 16, c. 3 Reg. Cam.

⁴² Cfr., fra gli altri, A. MANZELLA – F. BASSANINI (cur.), *Due Camere un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017. Per un quadro di sintesi delle differenze fra i due Regolamenti, cfr. R. IBRIDO, *Compendio di diritto parlamentare*⁴, Molfetta, Neldiritto, 2026, 32-33.

fine di elaborare disposizioni comuni e prassi interpretative condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari. Un meccanismo analogo e speculare era già stato introdotto dall’art. 18, c. 3-ter Reg. Sen. a seguito della novella del 2022.

Al tempo stesso, la riforma del terzo binario introduce nuove asimmetrie: almeno sul piano simbolico la più importante è probabilmente rappresentata dall’eliminazione alla Camera dei deputati del processo verbale⁴³. A parere di chi scrive, quest’ultima innovazione è un’ulteriore conferma dello stato di degrado giuridico-culturale nel quale versa la nostra democrazia rappresentativa. Il processo verbale non è un vizzo procedurale, ma un rito, nel senso alto del termine. Così come nella liturgia cattolica, riti quali l’atto penitenziale, la proclamazione della Parola, il canone eucaristico creano continuità storica e contribuiscono a far interiorizzare la regola attraverso la forma, così il rito “laico” del processo verbale serve ad inserire la decisione nella memoria storica dell’istituzione nonché a educare a quella che potremmo definire la “disciplina collettiva del procedimento”. Una disciplina che riguarda tutti: membri delle Assemblee, Governo, funzionari, giornalisti parlamentari, tecnici dei Gruppi, rappresentanti d’interessi, studiosi e chiunque a vario titolo entri in contatto con il procedimento legislativo. In questo senso, l’abrogazione alla Camera del processo verbale riflette l’obiettivo di trasformare il Parlamento in una macchina decisionale efficiente. È la vittoria di una cultura funzionalista e apparentemente pragmatica. Ma si tratta pur sempre di una cultura povera e di corto respiro, la quale privilegia la velocità alla legittimazione, il contingente alla storia. E la storia nel diritto parlamentare non è importante: è tutto.

Un’ultima considerazione si impone. È possibile che il modello di democrazia rappresentativa che traspare dalle considerazioni sviluppate in questo contributo non sia più in sintonia con i tempi⁴⁴. Si tratta di un punto che a buon

⁴³ Il processo verbale è un atto di documentazione dei lavori parlamentari che si distingue da altri strumenti (resoconti, bollettini, messaggi) in quanto sottoposto all’approvazione formale dell’organo cui si riferisce. La sua redazione è affidata ai funzionari parlamentari sotto la supervisione della presidenza. Ogni seduta prende avvio con la lettura del processo verbale della seduta precedente, effettuata da un segretario di Presidenza. Se alla lettura non seguono osservazioni, il verbale si intende approvato. Qualora invece siano sollevate osservazioni, la parola può essere concessa soltanto in casi circoscritti (ad esempio per proporre rettifiche). Nonostante tali limiti regolamentari, la fase di approvazione del verbale è stata talvolta utilizzata come strumento ostruzionistico. Sotto il profilo giuridico, il processo verbale non concorre alla formazione né all’efficacia delle deliberazioni parlamentari, poiché appartiene alla fase successiva della documentazione dei lavori. La Corte costituzionale ha escluso che il processo verbale possa avere efficacia probatoria privilegiata rispetto ad altri atti di documentazione (sent. sent. 134/1969 Corte cost.): *amplius*, C. RIZZUTO, *Processo verbale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, 194 ss.; L. CIAURRO, *Il processo verbale delle Assemblee parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 3, 1998, 55 ss.

⁴⁴ Sono però in buona compagnia: cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, il quale denuncia l’alterazione dell’ordine costituzionale dei poteri.

grado sono disposto a concedere. Mi sia tuttavia consentito richiamare l' ammonimento del giudice Gorsuch, contenuto nella recente sentenza della Corte suprema statunitense sui dazi: «sì, legiferare può essere difficile e richiedere tempo. E sì, può essere allettante aggirare il Congresso quando emerge un problema urgente (...) Ma attraverso il processo legislativo la Nazione può attingere alla saggezza collettiva dei rappresentanti del popolo, e non soltanto a quella di una singola fazione o di un singolo uomo. Lì, la deliberazione tempera l'impulso e il compromesso trasforma i disaccordi in soluzioni praticabili. E poiché le leggi devono ottenere un consenso così ampio per sopravvivere al processo legislativo, tendono a durare nel tempo (...) Per alcuni, oggi, il peso di queste virtù è evidente. Per altri, potrebbe non sembrare altrettanto chiaro. Ma se la storia è una guida, i ruoli si invertiranno e verrà il giorno in cui coloro che oggi sono delusi dal risultato apprezzeranno il processo legislativo per ciò che è: un baluardo della libertà»⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. J. Gorsuch, *concurring in Learning Resources, Inc. v. Trump*, 607 U.S. (2026), 46.