



N. LUPO - G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 350.

**I**l volume redatto da Lupo e Piccirilli analizza la legge elettorale e la riforma costituzionale attraverso le opinioni di studiosi, ricercatori e funzionari di Camera e Senato. Il volume si concentra soprattutto sulle procedure seguite in questa XVII Legislatura per l'approvazione sia della riforma costituzionale che della legge elettorale.

Gli Autori suddividono il libro in tre parti. La prima parte riguarda l'approvazione della legge n. 52 del 2015 sul sistema elettorale della Camera dei deputati, in questa parte gli Autori si avvalgono dei contributi di Piero Gambale, Luigi Ciaurro, Renato Ibrido ed Eduardo Gianfrancesco per spiegarci i passaggi dell'approvazione della riforma elettorale sia alla Camera che al Senato. La seconda parte del volume analizza il disegno di legge di revisione costituzionale e le modalità della sua approvazione attraverso i contributi di Federica Fabbrizzi, Giovanni Piccirilli e le riflessioni di Giacomo Lasorella e di Salvatore Curreri. La terza, e ultima parte, in cui gli Autori suddividono il volume, attraverso i contributi di Gianclaudio De Cesare e Luca Bartolucci, affronta il problema dei regolamenti parlamentari e il ruolo svolto dalle Giunte per il regolamento.

Prima di giungere al cuore del libro, gli Autori attraverso un'esplicativa introduzione, analizzano i percorsi politici e non, che - a partire dall'inizio della XVII Legislatura - hanno caratterizzato l'approvazione della legge elettorale e della riforma costituzionale. Una prima analisi degli Autori si sofferma su quanto sia sorprendente il fatto che in una Legislatura come quella attuale, caratterizzata da una *impasse* dovuta alle vicissitudini politiche si sia riusciti ad approvare riforme così complesse, risultato ancora più sorprendente se si pensa che "le procedure legislative di Camera e Senato erano - e sono tuttora - disciplinate da regolamenti risalenti, nel loro impianto, al 1971 e, per le modifiche più recenti di un certo respiro, al 1997 alla Camera e al 1988 al Senato" (cfr. p. 23).

Continuando nella trattazione dei percorsi che hanno portato all'approvazione della legge elettorale e della riforma costituzionale, i due Autori, come già accennato, si soffermano sulla mancata revisione dei regolamenti parlamentari, spiegando attraverso esempi concreti, quali siano le mancanze oggi presenti nei regolamenti per un adeguato funzionamento delle due Camere. Si soffermano, inoltre, anche sul ruolo dei due Presidenti, neofiti della politica, che si sono trovati ad affrontare diverse difficoltà per far funzionare i procedimenti parlamentari, “si pensi alla Camera, alla c.d. «ghigliottina» applicata – per la prima volta, dopo numerose minacce mai concretizzatesi in precedenza e presentata con il più morbido nome di «tagliola» - nel procedimento di conversione del decreto-legge n. 133 del 2013. E al Senato, alle modalità di votazione sulla decadenza di Berlusconi da senatore, in assenza di un disposto regolamentare specifico” (cfr. p. 33). Attraverso questa lunga introduzione, piena di esempi concreti, gli Autori ci spiegano il perché “le procedure parlamentari, in questi primi tre anni della XVII Legislatura, siano state poste intensamente e ripetutamente «sotto stress» (cfr. p. 48).

La prima parte di questo volume, come già anticipato in precedenza, si occupa dell'approvazione della legge elettorale per la Camera dei deputati, attraverso il contributo di Renato Ibrido che analizza l'approvazione della legge elettorale alla Camera dei deputati e in che modo questa abbia messo «sotto stress» le procedure parlamentari. L'analisi dell'iter dell'Italicum presso la Camera dei deputati parte da due questioni procedurali che potenzialmente potrebbero integrare una violazione del regolamento parlamentare: la prima riguarda le votazioni avvenute presso la Commissione competente in materia, la seconda “è rappresentata dalla posizione alla Camera della questione di fiducia sulle pregiudiziali e sugli articoli dell'Italicum” (cfr. p. 74). Il contributo di Ibrido, nell'espone l'approvazione dell'Italicum alla Camera, si conclude con la descrizione di come “nel caso dell'Italicum l'obiettivo della riforma sia stato conseguito dalle forze di maggioranza attraverso il ricorso ad una serie di espedienti procedurali i quali, pur non essendo formalmente vietati dal regolamento, hanno segnalato una retrocessione rispetto ad alcune garanzie di partecipazione ai lavori parlamentari” (cfr. p. 80).

Il secondo contributo mediante il quale Lupo e Piccirilli ricostruiscono l'iter della legge elettorale e dello stress alle quali sono state sottoposte le procedure parlamentari, è quello di Piero Gambale.

Gambale apre il suo contributo attraverso quella che lui definisce “falsa partenza” (cfr. p. 93) a causa delle difficoltà che il provvedimento trovò in prima lettura nella Commissione affari costituzionali del Senato. Gambale osserva come snodo principale nell'approvazione della riforma elettorale al Senato l'approvazione dell'emendamento n. 01.103, il quale “ha posto una serie di questioni, tutte di assoluto rilievo per il diritto parlamentare: dalla sua ammissibilità, in particolare con riferimento alle prescrizioni

dell'art. 72 Cost., alla sua portata normativa (non meramente espositiva ma predeterminativa), per finire agli effetti derivanti dalla sua approvazione e, finanche, dalla sua reiezione (cfr. p. 97). A conclusione del proprio contributo, Gambale analizza come per l'approvazione della riforma costituzionale e soprattutto della riforma elettorale si sia creato un nuovo *modus operandi* che lui definisce a “forte conduzione governativa” (cfr. p. 98), e come questo modo di operare soprattutto al Senato, e soprattutto nell'approvazione dell'emendamento Esposito (dal nome del Senatore che ha proposto l'emendamento) abbia determinato numerosi momenti di stress alle procedure parlamentari, sfruttando le asimmetrie presenti nei regolamenti di Camera e Senato.

La riflessione sulla riforma delle legge elettorale continua con i contributi di Luigi Ciaurro ed Eduardo Gianfrancesco.

Ciaurro individua tre “paratie argomentative, a loro volta articolatesi per coppie dialettiche” (cfr. p. 106), che hanno caratterizzato l'iter di approvazione della riforma elettorale. Ciaurro nel suo contributo analizza cinque “fattispecie concrete verificatesi in entrambi i rami del parlamento: l'ordine del giorno preliminare in sede referente; la mancata conclusione della sede referente; l'emendamento permissivo omnibus; la sostituzione ad rem di dieci componenti della Commissione affari costituzionali della Camera; la posizione della questione di fiducia, ovvero tutte quelle fattispecie che in qualche modo hanno posto sotto stress per procedure parlamentari. Ciaurro conclude sostenendo che le cinque vicende da lui analizzate “non hanno rappresentato vere e proprie violazioni procedimentali evidenti” (cfr. p. 125), ma “tuttavia nel loro insieme queste plurime forzature e/o anomalie procedurali danno il senso di una nuova legge elettorale approvata in modo costituzionalmente inopportuno, ancorché non manifestamente illegittimo” (cfr. p. 126).

L'analisi della riforma elettorale in questa prima parte si conclude con il contributo di Eduardo Gianfrancesco.

Gianfrancesco nell'aprire la sua analisi sostiene come “risulta calzante l'immagine dello stress delle procedure parlamentari, se non di un vero e proprio «logoramento» di non pochi istituti che disciplinano tradizionalmente la vita delle Assemblee legislative e dell'ordinamento parlamentare nel suo complesso” (cfr. p. 133). Entrando nello specifico dell'analisi effettuata da Gianfrancesco e ripresa dagli Autori, si osserva come l'Autore analizzi il ruolo dei Presidenti d'Assemblea, i quali in alcune occasioni, nell'approvazione della riforma elettorale, hanno deciso di non decidere, rimettendo la decisione nelle mani dell'aula e di fatto provocando uno stress alle procedure parlamentari.

Gli Autori, aprono la seconda parte, quella dedicata all'approvazione della riforma costituzionale, attraverso il contributo di Federica Fabbrizzi.

La Fabbrizzi nella sua analisi individua quelli che sono, a suo parere, i soggetti che attraverso il loro agire, in una fase delicata come quella di approvazione della riforma costituzionale che ha sottoposto ad un notevole «stress» le procedure parlamentari, ci danno “indicazioni sullo stato dei rapporti tra poteri e dunque sulla forma di governo” (cfr. p. 161). La Fabbrizzi compie in primis un’attenta analisi del ruolo che ha ricoperto il Presidente d’Assemblea, prosegue in seguito con il ruolo predominante che il governo ha assunto, per finire a quello dei gruppi parlamentari. Per la Fabbrizzi, infine, “venendo agli aspetti procedurali, gli elementi di criticità che sono emersi contribuiscono ancora una volta a ribadire la necessità di intervenire su alcuni nodi che sono, peraltro, ormai noti da tempo. Essi riguardano, da un lato, il funzionamento delle Camere, tema al quale vanno ricondotte tanto le problematiche relative alla figura del Presidente d’Assemblea quanto quelle riguardanti la disciplina dei gruppi parlamentari, e, dall’altro, i rapporti tra le Camere e il governo” (cfr. p. 176).

Il contributo di Piccirilli si sposta sull’intreccio intercorso tra la riforma costituzionale e la riforma elettorale e su quella che lui chiama “pseudoquestione di fiducia”, ovvero, sin dall’inizio il destino delle riforme è stato legato a quello del Governo e della maggioranza che lo sostiene. L’Autore fa riferimento alla «pseudoquestione di fiducia» in quanto “l’approvazione della revisione costituzionale era ritenuta necessaria ai fini della sopravvivenza del governo, ma non assistita (per scelta o necessità) da garanzie procedurali concrete o speciali, quali ad esempio quelle tipiche della questione di fiducia propriamente detta, di cui agli artt. 116 del regolamento della Camera e 161 del regolamento del Senato, che ne avrebbero costituito la dimensione procedurale definita al fine di assicurare l’approvazione di un testo normativo determinato” (cfr. p. 184). A questo punto Piccirilli individua due insiemi nei quali raggruppare le soluzioni procedurali utilizzate per superare lo stress decisionale, il metodo dell’elusione e quello dell’evasione delle procedure parlamentari. Nei paragrafi successivi l’Autore analizza nello specifico i vari strumenti utilizzati che hanno permesso l’approvazione della riforma costituzionale, a conclusione del suo contributo, sottolinea come, se pure nella correttezza dei regolamenti parlamentari, si sia giunti, attraverso pratiche di elusione e di evasione delle procedure parlamentari all’approvazione della riforma costituzionale, pratiche utilizzate nel tentativo di disinnescare “quello stress che costituisce una caratteristica immanente al procedimento di revisione costituzionale in generale e al procedimento di revisione costituzionale analizzato in particolare” (cfr. p. 213).

Curreri analizza l’approvazione della riforma costituzionale sotto il profilo del “ruolo dei regolamenti parlamentari e degli organi preposti al loro rispetto, nella prospettiva, ormai improcrastinabile di una loro revisione” (cfr. p. 216).

In particolare l’Autore analizza come vicissitudini quali la sostituzione in Commissione di alcuni elementi della maggioranza, la gestione dell’abnorme numero di

emendamenti presentati o la mancata convocazione della giunta per il regolamento al Senato, abbia portato le procedure parlamentari sotto stress.

Gli Autori affidano la conclusione di questa seconda parte, alle analisi di Giacomo Lasorella, il quale concentra i suoi studi sul fattore tempo, e sull'utilizzo che di questi hanno fatto i gruppi di maggioranza e di opposizione, mettendo di fatto sotto stress le procedure parlamentari.

L'ultima parte del volume si sofferma sui regolamenti parlamentari e sul ruolo svolto dalle giunte per il regolamento e l'analisi di tali aspetti viene affidata ai contributi di Luca Bartolucci e Claudio De Cesare.

Bartolucci si concentra sul ruolo che hanno avuto o meglio non hanno avuto le giunte per il regolamento di Camera e Senato nell'approvazione della riforma elettorale e della riforma costituzionale. L'Autore nel suo contributo analizza in maniera minuziosa i casi in cui le giunte per il regolamento sono state convocate e quando invece no, e soprattutto in quali passaggi delle due riforme le giunte andavano coinvolte maggiormente nelle decisioni assunte dai Presidenti d'Assemblea, in modo da rafforzare la giuridicità del diritto parlamentare. La sua attenzione si sposta dunque sulle cause che hanno portato a un mancato coinvolgimento delle Giunte, infatti, "lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento – in alcuni momenti del percorso delle riforme istituzionali – sembra potersi spiegare in tal modo: il mancato utilizzo delle Giunte è stato uno dei metodi utilizzati dalla maggioranza per facilitare l'approvazione delle riforme istituzionali. Infatti, le Giunte (soprattutto quella del Senato) non sarebbero probabilmente state di ausilio alla risoluzione – nella direzione desiderata dalla maggioranza – dei casi che si sono via via presentati" (cfr. p. 300). Questa considerazione scaturisce dalla composizione delle Giunte, soprattutto al Senato, che ha portato a una sua mancata convocazione anche alla luce del fatto che qualora avesse dato un parere diverso, sull'interpretazione del regolamento, da quello del Presidente d'Assemblea avrebbe indebolito la decisione di quest'ultimo, andando ad attenuare la giuridicità del diritto parlamentare.

Claudio De Cesare nella sua analisi nota come nell'approvazione delle riforme istituzionali si sia creato "un clima esasperato per il dibattito, che ha messo a dura prova le regole del confronto parlamentare, con la conseguenza ulteriore di obbligare la maggioranza a richiamare prassi e interpretazioni regolamentari estreme per contrapporle all'ostruzionismo estremo sviluppato sul piano politico, tecnico e materiale" (cfr. p. 316). Infine l'Autore nel suo contributo nota come in questa legislatura diverse volte i Presidenti d'Assemblea abbiano fatto ricorso al regolamento dell'altra Camera, qualora l'hanno ritenuto opportuno, andando così a creare un riaccostamento fra le due discipline regolamentari.

Le conclusioni di questo volume vengono affidate alle parole di Andrea Manzella, il quale individua e analizza alcuni dei fattori che hanno portato le procedure parlamentari sotto stress. Nel suo complesso il volume si presenta, attraverso i contributi che lo caratterizzano, come un'attenta analisi di quelle che sono state le criticità procedurali con le quali gli attori politici si sono dovuti confrontare in questa legislatura. Gli Autori quindi affrontano la problematica dei regolamenti parlamentari, i quali ormai- inadeguati sotto alcuni aspetti- necessitano di una attenta revisione.

Giuseppe Storsillo