



Andrea Fiorentino*

La “scoperta” dei procedimenti legislativi semi-decentrati: la nuova disciplina della sede redigente al Senato e l’introduzione della *procédure de législation en commission* in Francia**

SOMMARIO: 1. La valorizzazione delle procedure legislative in sede decentrata nella riforma organica del Regolamento del Senato – 2. Prima della riforma: il procedimento legislativo in sede redigente nel «modello Camera» e nel «modello Senato» – 3. La nuova disciplina del procedimento in sede redigente al Senato e la relativa prassi applicativa: un bilancio provvisorio – 4. Un’altra sede redigente: la *procédure de législation en commission* in Francia – 5. Le procedure semi-decentrate in Italia e in Francia: possibili fattori di razionalizzazione del procedimento legislativo bicamerale?

1. La valorizzazione delle procedure legislative in sede decentrata nella riforma organica del Regolamento del Senato

Tra le numerose novità introdotte dalla riforma organica del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 ed entrata in vigore il 23 marzo 2018, con l’avvio della XVIII legislatura, merita particolare attenzione, per la sua astratta idoneità a incidere sull’ordinaria conformazione del procedimento di formazione delle leggi, quella contenuta nel nuovo comma 1-*bis* dell’art. 34. In base ad esso, il Presidente del Senato assegna i disegni di legge alle Commissioni in sede deliberante o redigente non più in via meramente facoltativa, bensì «di regola», con la perdurante eccezione di quelli per i quali la Costituzione (art. 72, quarto comma) e lo stesso Regolamento (artt. 35, comma 1 e 36, comma 1)¹ prescrivono la riserva d’Assemblea.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Tali disposizioni, oltre a riprendere gli ambiti di cui all’art. 72, quarto comma, Cost. (i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi), estendono l’obbligo della discussione e della votazione da parte dell’Assemblea ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, a quelli rinviati alle Camere ai sensi dell’art. 74 Cost. e, nella formulazione novellata dalla riforma, anche a quelli collegati alla manovra di finanza pubblica. Secondo M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di accelerazione di fine legislatura*, in *Nomos-Le attualità*

Introducendo un vincolo alla tradizionale discrezionalità del vertice di Palazzo Madama nella scelta della sede d'esame dei testi² – peraltro con una formula non cogente al punto da predeterminare rigidamente tale scelta o da fornire un'indicazione di priorità per la deliberante o la redigente³ – la novella trova la sua *ratio* nel tentativo di rivitalizzare i procedimenti legislativi in sede decentrata⁴, il ricorso ai quali, com'è noto, ha registrato un drastico calo a partire dall'XI legislatura⁵. In ragione del ruolo decidente che attribuiscono

nel diritto, n. 3/2017, 14, quest'ultimo ampliamento degli ambiti coperti dalla riserva d'Assemblea potrebbe essere stato introdotto per controbilanciare il principio di cui all'art. 34, comma 1-*bis*, Reg. Sen.

² Al Senato la scelta della sede dell'esame, al pari di quella della Commissione o delle Commissioni competenti, rappresenta un potere esclusivo del Presidente, tenuto soltanto a darne comunicazione all'Assemblea. Alla Camera, diversamente, le scelte presidenziali devono essere sottoposte alla valutazione dell'Aula. Così, quando il Presidente assegna un progetto di legge in sede referente, deve darne notizia al *plenum*, e qualora nei due giorni successivi un presidente di gruppo o dieci deputati propongano una diversa assegnazione, «il Presidente iscrive la questione all'ordine del giorno e l'Assemblea, sentiti un oratore contro e uno a favore, delibera per alzata di mano» (art. 72, comma 1, Reg. Cam.). In modo analogo, il Presidente «può proporre» alla Camera l'assegnazione di un progetto di legge in sede legislativa, a condizione che «riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale» oppure rivesta «particolare urgenza»: in tal caso, la proposta viene iscritta all'ordine del giorno della seduta successiva e, qualora vi sia opposizione, sentiti un oratore contro e uno a favore, viene posta in votazione per alzata di mano (art. 92, comma 1, Reg. Cam., in sensi del quale, inoltre, «Alla votazione non si fa luogo e il progetto è assegnato in sede referente se l'opposizione è fatta dal Governo o da un decimo dei componenti della Camera»). Infine, quanto all'instaurazione della sede redigente, l'art. 96 Reg. Cam. non prevede nemmeno un atto di assegnazione, bensì un successivo «deferimento» in tale sede su deliberazione dall'Assemblea, di sua iniziativa o su richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi nella Commissione o di più dei quattro quinti dei componenti della medesima.

³ Nella seduta della Giunta per il Regolamento dell'11 ottobre 2017, dedicata all'esame della proposta di modifica al Regolamento del Senato predisposta da un apposito comitato ristretto, il senatore Buccarella (M5S), al fine di evitare problemi interpretativi, aveva suggerito di «individuare solo una delle due sedi quale sede di assegnazione preferenziale». In risposta, il Presidente d'Assemblea aveva rilevato che i disegni di legge avrebbero potuto essere assegnati di regola in sede redigente, salvo che ne fosse stata richiesta l'assegnazione in sede deliberante. Il senatore Calderoli (LN) si era dichiarato favorevole ad aderire eventualmente a una proposta in tal senso, mentre il senatore Zanda (PD) si era detto disponibile a valutarla. Tuttavia, nella successiva seduta del 14 novembre 2017, la Giunta ha ritenuto di respingere l'emendamento 34.4 presentato da Buccarella, volto a introdurre l'assegnazione dei disegni di legge di norma in sede redigente (cfr. i resoconti sommari delle sedute dell'11 ottobre e del 14 novembre 2017, su www.senato.it/Web/17LavoriNewV.nsf/RSGiuntaRegolamentoCommWebLeg?ReadForm&10/2017/17).

⁴ Tali procedimenti, alternativi a quello ordinario delineato dal primo comma dell'art. 72, Cost., in base al quale «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale», trovano fondamento nel successivo terzo comma, il quale recita: «[il regolamento] Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni».

⁵ Mentre il ricorso al procedimento in sede redigente è sempre stato assai limitato, nelle prime dieci legislature repubblicane il procedimento in sede deliberante (o legislativa, secondo la denominazione in uso presso la Camera) è risultato quello più utilizzato, al punto da coprire, in media, più della metà dei disegni di legge approvati: non soltanto provvedimenti microsettoriali (le cosiddette «leggine»), ma anche leggi di ampia portata. Questa tendenza, ritenuta responsabile di una produzione legislativa eccessiva e frammentaria, è stata ricondotta all'affermazione del modello consociativo di funzionamento della forma di governo, che trovava nelle ristrette sedi delle Commissioni «il luogo preferito per lo scambio negoziato tra le forze politiche attive nell'arena parlamentare» (V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 599). La sua inversione, a partire dall'XI legislatura, è spiegata da diversi fattori, quali l'accrescimento del ruolo del Governo, l'evoluzione del sistema politico in senso maggioritario e la maggiore rigidità dei vincoli di bilancio, nonché soprattutto «il più frequente ricorso ai tipi di leggi per cui è prevista una “riserva d'Assemblea”: anzitutto, disegni di legge di delega e di conversione di decreti-legge» (L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, 273). Quest'ultima ragione sembra essere quella prevalente, considerato che una cospicua parte delle poche leggi non vincolate alla sede referente viene approvata con almeno un passaggio in Commissione in sede decentrata: con riferimento ai primi quarantadue mesi della XVII legislatura, ad esempio, è stato osservato che «Là dove il Parlamento ha potuto scegliere la sede di esame [...], l'opzione

alle Commissioni, funzionale a decongestionare il lavoro dell'Assemblea e a rendere più spedito l'iter dei testi caratterizzati, congiuntamente o alternativamente, da particolare complessità tecnica, scarso rilievo o bassa conflittualità politica, tali modelli procedurali sono parsi al riformatore regolamentare congeniali all'inveramento di uno dei principi ispiratori della riforma regolamentare nel suo complesso: quello, cioè, di una razionalizzazione e di una semplificazione dei procedimenti parlamentari il cui «snodo cruciale»⁶ fosse rappresentato da una riaffermazione della centralità dall'attività decisionale delle Commissioni⁷.

Rispetto all'obiettivo, sotteso all'introduzione del nuovo principio dell'assegnazione preferenziale dei disegni di legge alle Commissioni in sede decentrata, di «valorizzare il lavoro delle commissioni, nella consapevolezza che è dalla loro capacità decisionale che derivano la forza di un Parlamento e la sua capacità di incidere sul sistema istituzionale e sulla società»⁸, assumono particolare significato ulteriori due modifiche regolamentari.

In primo luogo, si fa riferimento al nuovo testo dell'art. 53, comma 2, Reg. Sen., il quale riserva all'attività delle Commissioni «due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell'Assemblea». Tale disposizione, infatti, sebbene introdotta al fine di consentire la partecipazione di tutti i senatori alle attività del *plenum*, fino ad allora impedita dal contestuale svolgimento di sedute nelle Commissioni⁹, poiché prevede un'ampia finestra temporale interamente dedicata ai lavori dei collegi minori, appare altresì idonea a porre le condizioni per una loro attività istruttoria e deliberativa più concentrata e approfondita¹⁰. Essa ha sostituito quella che «di norma» riservava alle sedute delle Commissioni quattro settimane ogni due mesi, introdotta nel 1988 e rimasta sostanzialmente inattuata, essendo prevalsa la «prassi della concentrazione, all'interno delle medesime settimane, dei tempi

per la sede legislativa ha investito quasi il 40 per cento delle leggi approvate (27 su 68)» (Camera dei deputati, Servizio studi, Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura (aggiornamento al 20 ottobre 2017)*, n. 13, 27). Su questi aspetti, oltre alle opere già citate, cfr. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 96 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, 2016, III, Torino, Giappichelli, 2363 ss.; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 1394; S. MURGIA, *Il «modello redigente» nella recente esperienza della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1996, 196; A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA - PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione, art. 70-74: la formazione delle leggi*, tomo I, 1, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1985, 146; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 31, Milano, Giuffrè, 1981, 798 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 747 ss.; A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni Di Comunità, 1975, 30 ss.; A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in S. SOMOGYI - L. LOTTI - A. PREDIERI - G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, 220 ss.; L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, nn. 1-2/1961, 98 ss.

⁶ A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, 20.

⁷ Cfr. Atto Senato, Doc. II, n. 38, XVII Leg., 3.

⁸ N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, 28.

⁹ La sospensione della seduta in Commissione quando l'Assemblea è riunita era ed è tuttora possibile soltanto in caso di sede deliberante o redigente, qualora ne facciano richiesta il Presidente del Senato o un terzo dei senatori presenti in Commissione, ex art. 29, comma 8, Reg. Sen.

¹⁰ Così CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, op. cit., 22.

dedicati all'Assemblea (mattina e pomeriggio) e alle commissioni (nell'interruzione per il pranzo e negli spazi disponibili nella prima parte della mattinata o, eventualmente, in notturna)¹¹. A riguardo, all'indomani dell'approvazione della riforma, un'attenta dottrina aveva ammonito che la scomparsa dell'inciso «di norma» avrebbe potuto non rivelarsi sufficiente ad assicurare l'attuazione della nuova previsione¹². Effettivamente, nell'arco temporale compreso tra l'entrata in vigore della riforma e il marzo 2020, essa ha conosciuto un'applicazione tutt'altro che soddisfacente¹³.

In secondo luogo, viene in evidenza la nuova disciplina del procedimento in sede redigente contenuta nel novellato art. 36 Reg. Sen. È su di essa che la presente indagine intende specificamente soffermarsi, alla luce di alcune significative indicazioni provenienti dalla relativa prassi applicativa, nonché in considerazione della recente introduzione, in entrambe le Camere del Parlamento francese, di un analogo istituto con il quale può essere proficuamente comparata, denominato «*procédure de législation en commission*». Al fine di cogliere l'effettiva portata delle novità introdotte in tale ambito dal riformatore regolamentare è parso tuttavia opportuno offrire preliminarmente qualche cenno in merito all'evoluzione normativa della sede redigente nei due rami del Parlamento italiano.

2. Prima della riforma: il procedimento legislativo in sede redigente nel «modello Camera» e nel «modello Senato»

Sebbene il procedimento in sede redigente (talvolta definito una «procedura mista», collocandosi, dal punto di vista della ripartizione dei ruoli tra Commissioni e Assemblea, in una posizione intermedia tra il procedimento in sede referente e quello in sede deliberante) sia disciplinato unicamente dai regolamenti parlamentari, si ritiene che esso trovi tuttavia «una implicita copertura costituzionale»¹⁴ nello schema di distribuzione del lavoro legislativo tra Commissioni e *plenum* contemplato dal terzo comma dell'art. 72 Cost., laddove prevede che un disegno di legge assegnato alla Commissione in sede deliberante possa essere rimesso all'Assemblea, oltre che per la discussione e la votazione (rimessione totale), anche soltanto per l'«approvazione finale con sole dichiarazioni di voto» (rimessione

¹¹ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., 199.

¹² In tal senso, cfr. N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 197-198/2017, 39, e M. PODETTA, *La proposta*, op. cit., 14, nota 65.

¹³ Da quando la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, in occasione della predisposizione del calendario dei lavori dal 23 gennaio al 7 febbraio 2019, ha iniziato a prevedere espressamente riserve settimanali di tempo in favore delle Commissioni, queste sono state quasi sempre disposte nella misura di una sola settimana per ciascun mese (le uniche eccezioni si sono registrate ad aprile, a luglio e ad ottobre 2019), per giunta con il frequente impiego della formula lessicale in base alla quale una determinata settimana non è «riservata» bensì «dedicata prevalentemente» ai lavori delle Commissioni, al fine di lasciare spazio anche a sedute del *plenum* già certe o meramente eventuali: sul punto, cfr. l'archivio dei calendari dei lavori dell'Assemblea del Senato nella XVIII legislatura, reperibile all'indirizzo www.senato.it/static/bgf/listacalaula/18/index.html.

¹⁴ D. GIROTTO, *Art. 72*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 661.

parziale): ciò nel presupposto che nulla osterebbe all'esercizio di questa seconda possibilità nella forma di un procedimento instaurato non da una richiesta di rimessione, ma da un'assegnazione o da un deferimento dell'Assemblea¹⁵.

Fino all'entrata in vigore della riforma, la procedura in sede redigente era disciplinata in modo profondamente diverso dai regolamenti delle Camere, accumulati esclusivamente dal conferimento alle Commissioni del compito di formulare («redigere») gli articoli del progetto di legge in via definitiva, non essendo in seguito ammessa alcuna modifica degli stessi da parte dell'Assemblea.

Alla Camera, l'intera vicenda dell'istituto è stata segnata dai dubbi sulla legittimità costituzionale della relativa disciplina, emersi già in occasione della sua introduzione all'art. 85 del vecchio Regolamento, approvato il 15 novembre 1949. La disposizione prevedeva che la Camera potesse decidere, «previa approvazione dei criteri informativi della legge, di deferire, in caso di urgenza, alla competente Commissione permanente la formulazione definitiva degli articoli di un disegno di legge, riservando all'Assemblea l'approvazione senza dichiarazioni di voto dei singoli articoli, nonché l'approvazione finale del disegno di legge con dichiarazioni di voto». Le perplessità sollevate in quello che è ricordato come «uno dei più animati dibattiti che si siano mai avuti in materia regolamentare»¹⁶, successivamente condivise dalla dottrina prevalente¹⁷, risiedevano nella mancata previsione delle garanzie rappresentate dalla facoltà di rimessione all'organo plenario e della riserva d'Assemblea, a fronte di una procedura che assegnando alle Commissioni un potere sostanzialmente deliberativo – quale si assumeva essere quello di decidere definitivamente sugli emendamenti, definito da Elia un «potere referente a effetti rinforzati»¹⁸ – comportava una deroga al procedimento ordinario di cui all'art. 72, primo comma, Cost. Nonostante la fondatezza di tali obiezioni, la maggioranza parlamentare, approvando il testo proposto dalla Giunta per il Regolamento, aderì alla tesi secondo cui le suddette garanzie non fossero applicabili alla nuova procedura, giacché essa era da collocare nell'alveo dei «procedimenti

¹⁵ Sul punto, cfr. D.E. CASSANELLO - D. MARRA, *Per una teoria giuridica della funzione redigente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, V, 127 ss., e G. DE LEO, *Il procedimento legislativo redigente nel Parlamento italiano*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 74/1986, 75. Preme qui evidenziare come l'ultima proposizione del terzo comma dell'art. 72 Cost. costituisca non a caso il residuo di una versione *ante litteram* del procedimento legislativo in sede redigente approvata dalla Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione (art. 29) e in seguito trasfusa, con pochi aggiustamenti, nell'art. 69 del progetto di Costituzione presentato all'Assemblea, che al terzo comma recitava: «Su richiesta del Governo o del proponente, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di un disegno di legge sia deferito ad una Commissione composta in modo da rispettare la proporzione dei gruppi alla Camera, e che su relazione della Commissione si proceda alla votazione senza discutere, salvo le dichiarazioni di voto». Durante i lavori del *plenum*, questa formulazione ha lasciato il posto a quella accolta nel terzo comma dell'art. 72 Cost., essendo prevalsa l'opinione che fosse più opportuno rendere possibile l'approvazione di un progetto di legge direttamente in Commissione, al fine di porre il Parlamento nelle condizioni di fronteggiare l'enorme mole di lavoro legislativo che lo attendeva. Per un'accurata ricostruzione della vicenda, cfr. R. FRATERNALE, *In tema di funzione redigente*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 13/1971, 37 ss.

¹⁶ *Ivi*, 66.

¹⁷ Cfr., *inter alia*, L. ELIA, *Le Commissioni*, op. cit., 109; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, 582; R. FRATERNALE, *In tema di funzione redigente*, op. cit., 41 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, op. cit., 794; G. DE LEO, *Il procedimento*, op. cit., 71 ss.; F. CERRONE, *Art. 72*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 440.

¹⁸ L. ELIA, *Le Commissioni*, op. cit., 105.

abbreviati» che i regolamenti avevano la facoltà di stabilire *ex art.* 72, secondo comma, Cost., e dunque non costituiva che «una mera variante regolamentare del procedimento legislativo ordinario, sostanzialmente e formalmente rispettosa dei vincoli posti dal primo comma dell'art. 72 della Costituzione, pur discostandosi dallo schema normale di attuazione di quella norma»¹⁹. Rispetto alle preoccupazioni riguardo alla conformità a Costituzione del procedimento in sede redigente, pertanto, sembrò prevalere l'esigenza pratica di snellire i lavori parlamentari mettendo a disposizione della Camera – gravata dagli onerosi compiti della ricostruzione e dell'attuazione della Costituzione – uno strumento che consentisse di «semplificare e ridurre al minimo taluni dibattiti dell'Assemblea senza ricorrere al sistema delle Commissioni deliberanti, talora inapplicabile per divieto costituzionale, talora di scarsa efficacia per la potenziale rimessione»²⁰.

Invero, i prospettati vizi di legittimità costituzionale del procedimento in sede redigente hanno finito per determinarne una prassi applicativa «del tutto insignificante»²¹. Essi non sono stati rimossi che in parte dalle ampie modifiche introdotte dal Regolamento del 1971: la nuova disciplina dettata dall'art. 69, infatti, se per un verso ha cercato di ricondurre la procedura nell'orbita del terzo comma dell'art. 72 Cost., escludendone l'adozione per i progetti di legge vertenti nelle materie coperte dalla riserva d'Assemblea ed eliminando il requisito dell'urgenza, dall'altro, tuttavia, non ha ovviato al *vulnus* dei diritti delle minoranze parlamentari derivante dalla mancata previsione della facoltà di rimessione all'Assemblea²². Né i residui sospetti di illegittimità costituzionale sono stati dissipati dalle successive modifiche approvate il 30 novembre 1982, il 29 settembre 1983 e il 23 luglio 1987²³, le quali peraltro non si sono rivelate neppure idonee a realizzare l'intento di risollevarne le sorti del

¹⁹ D. MARRA, *Prospettive di riforma del procedimento legislativo in commissione «redigente»*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, n. 51/1981, 58.

²⁰ G. DE LEO, *Il procedimento*, op. cit., 71. In dottrina, come constatato da D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 58 s., è rimasto isolato il tentativo operato da D.E. CASSANELLO - D. MARRA, *Per una teoria giuridica*, op. cit., 141 ss. «di tradurre in termini scientifici le argomentazioni essenzialmente politiche e funzionali dei “padri” dell'articolo 85 [...], riconducendo il procedimento in Commissione “redigente” nello schema costituzionale del procedimento legislativo ordinario, attraverso la distinzione nell'ambito della complessiva fase deliberativa del procedimento, certamente comprensiva anche della decisione sugli emendamenti, di una fase più propriamente “costitutiva”, consistente nella votazione dei singoli articoli e finale complessiva, essa sola da ritenere riservata in ogni caso all'Assemblea».

²¹ M. CECCHETTI, *La sede redigente nel «modello Camera»: un nuovo futuro?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, 470.

²² Cfr. la dottrina menzionata nella nota 17. Diversamente, cfr. D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 60, e L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Milano, Giappichelli, 345, secondo i quali la facoltà di rimessione al *plenum* sarebbe applicabile pure in assenza di un'esplicita previsione regolamentare. Cfr. anche L. ELIA, *Le Commissioni*, op. cit., 110, nota 155, che in alternativa alla rimessione ha ipotizzato di subordinare il deferimento in Commissione in sede redigente a una deliberazione dell'Assemblea all'unanimità o con una maggioranza qualificatissima di nove decimi.

²³ Ancora il 20 ottobre 1993, la Giunta per il Regolamento, nell'approvare una proposta di modifica dell'art. 96 Reg. Cam., ritenne inopportuna l'introduzione della facoltà di rimessione all'Assemblea, nel timore che potesse causare «un eccessivo affaticamento della procedura stessa» (cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, 20 ottobre 1993, *res. somm.*, 3 ss.). Del resto, non contemplava tale facoltà nemmeno la proposta di modifica dell'art. 72 Cost. approvata dal Comitato Forma di Governo della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, che configurava il procedimento in sede redigente come unica alternativa a quello ordinario, riprendendo un'impostazione già emersa nella X legislatura (AC 4887). Sul punto, cfr. M. CECCHETTI, *La sede redigente*, op. cit., 467 s.

procedimento. Quest'ultimo, ritenuto da alcuni appesantito da un'«eccessiva complessità e rigidità dell'articolazione delle diverse fasi»²⁴, tale da conferirgli una «dentezza elefantica»²⁵, secondo altri sarebbe invece solo apparentemente macchinoso: un tale giudizio scontrerebbe infatti le anzidette perplessità e la prassi pressoché inesistente che ne è conseguita, e non terrebbe debitamente conto del vantaggio di «affidare la soluzione dei problemi relativi alla concreta formulazione normativa, spesso tecnicamente assai complessi, ad una sede più idonea del *plenum*»²⁶, il quale potrebbe dunque risparmiare «tempo prezioso»²⁷.

Ai sensi dall'attuale formulazione dell'art. 96 Reg. Cam., l'Assemblea può decidere di deferire alla Commissione competente la redazione, entro un tempo determinato, degli articoli di un progetto di legge, riservando a se medesima l'approvazione dei singoli articoli senza dichiarazioni di voto²⁸, oltre che l'approvazione finale del progetto con dichiarazioni di voto. Tale divisione dei compiti tra Commissioni e Aula può essere deliberata dall'Assemblea, alternativamente, di sua iniziativa, al termine della discussione sulle linee generali e prima del passaggio all'esame degli articoli (art. 96, comma 1), oppure su richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi nella Commissione o di più dei quattro quinti dei componenti della Commissione medesima, formulata presumibilmente durante o al termine dell'esame in sede referente e accompagnata dai pareri effettivamente espressi delle Commissioni «filtro» (art. 96, comma 2). Questi due subprocedimenti paiono obbedire a finalità diverse: mentre il primo si rivela funzionale all'individuazione di «una sede in cui approfondire l'esame di progetti di particolare complessità tecnica anche quando rivestano rilevanza politica» e non siano pertanto rinviabili alla sede legislativa, il secondo – introdotto con le modifiche del 1982 e del 1983 – è stato invece «finalizzato all'esame di progetti di legge di notevole importanza [...] per i quali si ritenga opportuna un'accelerazione dell'iter legislativo»²⁹, ottenuta riducendo i passaggi tra Commissione e Assemblea³⁰. Quale che sia il subprocedimento adottato, all'atto del deferimento l'Assemblea ha la facoltà (non più l'obbligo, come disponeva il vecchio art. 85) di stabilire «criteri e principi direttivi per la formulazione del testo degli articoli» sulla base di un ordine del giorno della Commissione medesima, sul quale l'Assemblea delibera per alzata di mano, previa dichiarazioni di voto

²⁴ S. MURGIA, *Il «modello redigente»*, op. cit., 167, il quale evidenzia come dall'VIII alla X legislatura il procedimento in sede redigente sia stato utilizzato soltanto 4 volte.

²⁵ G. DE LEO, *Il procedimento*, op. cit., 76. Cfr. anche A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 331.

²⁶ D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 57.

²⁷ *Ivi*, 63. Per una difesa del procedimento in sede redigente «modello Camera», cfr. altresì M. CECCHETTI, *La sede redigente*, op. cit., 471.

²⁸ La Giunta per il Regolamento, in un parere espresso il 25 luglio 2000, si è riservata la possibilità di verificare la possibilità di accogliere eventuali richieste nel senso di svolgere un breve dibattito preliminare sul testo del progetto di legge predisposto dalla Commissione in sede redigente, benché «in via eccezionale e purché non sorga opposizione [...] l'importanza dell'argomento lo giustifichi e lo consentano le circostanze dell'esame in Assemblea» (cfr. Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 25 luglio 2000, *res. somm.*, 3 ss.).

²⁹ Così A. FEDELI, *Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1996, 71.

³⁰ Cfr. *ivi*, 72, la quale ricorda come tale subprocedimento sia stato interpretato dalla dottrina «come il tentativo di soddisfare in modo diverso – e secondo alcuni non parimenti adeguato – le esigenze che si pongono alla base dell'art. 36 del regolamento del Senato», laddove prevede un'assegnazione originaria e diretta in sede redigente da parte del Presidente d'Assemblea.

(art. 96, comma 3). Il quarto comma, se da un lato, per la discussione in sede redigente, rinvia alle stesse norme che regolano quella in sede legislativa (art. 94, commi 1, 2 e 3, primo periodo), dall'altro, in caso di mancato adeguamento della Commissione di merito al parere negativo di una delle Commissioni «filtro», detta una disciplina differente, prevedendo una conseguenza meno gravosa della rimessione del testo in Assemblea (come l'art. 94, comma 3, ultimo periodo): il Presidente della Commissione che ha reso il parere negativo deve farne illustrazione all'Assemblea e presentare un apposito ordine del giorno che, qualora approvato dall'organo plenario, obbliga la Commissione a riesaminare il testo per uniformarlo al parere. Al quinto comma, una previsione risalente al 1949 – concepita nell'intento di compensare l'esclusione dell'Assemblea dall'elaborazione intrinseca dell'articolato – riconosce a ogni deputato il diritto di presentare emendamenti e di partecipare alla loro discussione. L'articolo si chiude disponendo la già ricordata esclusione del procedimento per gli ambiti coperti dalla riserva d'Assemblea (art. 96, comma 6).

Al Senato, la procedura in sede redigente è stata introdotta soltanto con le modifiche al vecchio Regolamento approvate il 24 gennaio 1963 (all'art. 26-*bis*), ed è stata sostanzialmente confermata dall'art. 36 del nuovo Regolamento del 1971. Quest'ultimo, nel testo originario, conferiva al Presidente d'Assemblea la facoltà di assegnare in via originaria e diretta disegni di legge alle Commissioni in sede redigente³¹, le quali avrebbero proceduto all'esame e alla deliberazione dei singoli articoli, riservando all'Assemblea la sola votazione finale con dichiarazioni di voto. Inoltre, prevedeva e prevede tuttora l'eventuale svolgimento di una discussione preliminare in Assemblea «per fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informativi a cui la Commissione dovrà attenersi nella formulazione del testo», qualora l'Assemblea accolga una richiesta in tal senso formulata entro otto giorni dall'assegnazione da almeno otto senatori (art. 36, comma 2)³². In forza dell'attribuzione alle Commissioni di un ruolo deliberante, sebbene preventivamente limitato all'approvazione definitiva degli articoli, nonché della contestuale esplicitazione delle garanzie costituzionali dell'esclusione del procedimento per gli ambiti coperti dalla riserva d'Assemblea (art. 36, comma 1) e della facoltà di rimessione al *plenum* (art. 36, comma 3, il quale si coordina con i commi 5 e 6 dell'art. 40, che prevedono la rimessione dalla sede deliberante e redigente anche nell'ipotesi di mancato adeguamento ai pareri negativi espressi dalle Commissioni «filtro»), è stato detto che al Senato il procedimento in sede redigente si avvicina a quello in sede deliberante in misura tale da configurarsi come una «sede

³¹ In alcuni casi la Presidenza, sulla base dell'art. 37 Reg. Sen., ha acconsentito al trasferimento di disegni di legge dalla sede referente alla sede redigente, su richiesta della Commissione unanime trasmessa dal Presidente della Commissione assegnataria e con l'assenso del Governo: v. ad esempio, nella XVI legislatura, il d.d.l. nn. 1720 e connessi (Senato della Repubblica, Assemblea, 5 maggio 2010 antimerid., *res. sten.*, 1 s.), e il d.d.l. nn. 2482 e connessi (Senato della Repubblica, Assemblea, 9 marzo 2011 pomerid., *res. sten.*, 32).

³² Sul punto, criticamente, cfr. D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 56, il quale osserva che «l'eventuale fissazione di criteri informativi rappresenta una evidente "iperfetazione" regolamentare, artificialmente giustapposta dall'articolo 36 del nuovo regolamento, ma realisticamente impraticabile posto che la discussione in Assemblea non potrebbe giovare in tale contesto dell'ausilio di un preventivo esame in sede referente [...] e non potrebbe quindi verosimilmente andare al di là della formulazione di principi così generali da risultare sostanzialmente inutili».

deliberante attenuata»³³. La collocazione della sede redigente «modello Senato» nel quadro del sistema delineato dall'art. 72 Cost. e specificamente nel suo terzo comma, dunque, diversamente da quanto evidenziato a proposito del «modello Camera», non ha mai formato oggetto di contestazione³⁴. Mantenendo il voto finale dell'Assemblea sul disegno di legge nel suo complesso senza al contempo rinunciare alle cautele garantistiche che circondano la sede deliberante, il procedimento disegnato dall'art. 36 Reg. Sen. è parso astrattamente funzionale ad ampliare «l'area del conferimento originario e diretto di compiti deliberativi anche a materie che, pur coinvolgendo questioni di rilievo, sembri comunque opportuno “decentrare” in collegi più ristretti, in considerazione del prevalente carattere tecnico o per ragioni di urgenza (da valutare anche in rapporto al carico di lavoro dell'Assemblea)»³⁵.

Invero, la prassi ha registrato dapprima una scarsa utilizzazione di questo istituto e infine la sua quasi totale scomparsa, fra la XIV e la XVII legislatura³⁶. Non riscontrandosi nella redigente «modello Senato» quei profili di illegittimità costituzionale e quegli elementi di complessità procedimentale che hanno condotto all'atrofizzazione del suo omologo presso l'altro ramo, la spiegazione del suo rendimento negativo dovrebbe essere ricercata altrove. Essa sembrerebbe potersi rinvenire in due circostanze tra loro strettamente collegate: da una parte, l'introduzione tardiva del procedimento in sede redigente, quando il ricorso a quello in sede deliberante era ormai problematicamente assunto a «regola quasi costante per buona parte della legislazione parlamentare»³⁷, inclusa quella di non secondaria importanza, per la quale sarebbe stato opportuno riservare all'Assemblea quantomeno l'approvazione finale; dall'altra, il fatto di essere stato concepito come una mera variante della sede deliberante «con scarso peso differenziale anche sul piano delle applicazioni pratiche»³⁸, al punto che, vigente il modello consociativo di funzionamento della forma di governo, non ci sarebbero state ragioni sufficientemente apprezzabili per preferirlo alla procedura interamente decentrata, che meglio si prestava a favorire lo scambio negoziato tra maggioranza e opposizione sottostante a larga parte della produzione legislativa. La pronunciata vicinanza dello strumento in questione allo schema tracciato dall'art. 72, terzo comma, Cost. sembrerebbe poter spiegare anche il motivo per cui, a partire dai primi anni

³³ La disciplina del procedimento in sede redigente era completata dall'art. 42 Reg. Sen., il quale recitava: «1. Per la discussione degli articoli nelle Commissioni in sede redigente si applicano le norme dell'articolo 41 [che a sua volta rinvia, per la discussione e votazione in sede deliberante, alle rispettive norme dettate per l'Assemblea]. 2. Nell'ipotesi prevista dal comma 2 dell'articolo 36, la Commissione discute e approva i singoli articoli sulla base dei criteri informativi fissati dall'Assemblea. Sull'ammissibilità di ordini del giorno o emendamenti che appaiano contrastanti con i detti criteri decide il Presidente della Commissione. 3. Le questioni pregiudiziali e sospensive non sono proponibili nell'ipotesi di cui al comma precedente; nelle altre ipotesi si applicano le disposizioni del comma 3 dell'articolo 43. 4. Dopo l'approvazione dei singoli articoli la Commissione nomina un relatore incaricato di redigere la relazione scritta. 5. In Assemblea hanno facoltà di parlare soltanto il relatore e il rappresentante del Governo. Il disegno di legge viene quindi posto ai voti per approvazione finale. Sono ammesse le dichiarazioni di voto con le modalità e nei limiti di cui al comma 2 dell'articolo 109».

³⁴ M. CECCHETTI, *La sede redigente*, op. cit., 470, il quale evoca una posizione in tal senso espressa dalla Giunta per il Regolamento del Senato.

³⁵ D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 55 s.

³⁶ Cfr. le statistiche sull'attività legislativa su www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/index.html.

³⁷ A.A. CERVATI, *Art. 72*, op. cit., 146.

³⁸ G. DE LEO, *Il procedimento*, op. cit., 64.

novanta, essendosi ridotto sensibilmente il ricorso al procedimento in sede deliberante, la sua versione *soft*, lungi dal prenderne il posto, ne abbia invece condiviso la sfortunata sorte: in effetti, la procedura in sede redigente, parimenti inapplicabile ai disegni di legge riservati all'Assemblea e sottoposta alla condizione risolutiva della richiesta di rimessione al *plenum*, non poteva restare immune a quelle stesse ragioni che hanno concorso a determinare il declino della sede deliberante: vale a dire, rispettivamente, l'incremento della quota di legislazione costituzionalmente riservata all'Assemblea (*in primis* disegni di legge di delega e di conversione di decreti-legge) e la transizione della forma di governo verso un modello maggioritario, nella cui logica degli schieramenti politici contrapposti è parso «sempre più arduo rinvenire un sufficiente accordo fra le forze politiche sui singoli provvedimenti, che eviti il rischio di una loro rimessione in Assemblea»³⁹.

3. La nuova disciplina del procedimento in sede redigente al Senato e la relativa prassi applicativa: un bilancio provvisorio

È in questo contesto che si è inserita la modifica dell'art. 36 Reg. Sen. approvata il 20 dicembre 2017, che ha parzialmente ridisegnato il procedimento in sede redigente nel «modello Senato». Della precedente disciplina, essa ha preservato l'assegnazione originaria e diretta da parte del Presidente d'Assemblea, la possibilità di una discussione preliminare in Aula per fissare «criteri informativi» per la redazione del testo, l'esclusione del procedimento per i disegni di legge elencati dall'art. 35, comma 1, Reg. Sen. (la cui nuova formulazione include anche i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica) e infine l'eventuale riassegnazione in sede referente in esito alla richiesta di rimessione al *plenum* da parte del Governo, di un quinto dei membri della Commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea, oppure per effetto del mancato adeguamento della Commissione di merito ai pareri negativi espressi dalle Commissioni «filtro».

Rispetto all'ipotesi di ritorno alla «procedura normale», tuttavia, occorre segnalare la nuova disposizione secondo la quale, se un disegno di legge è stato riassegnato in sede referente, «la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell'esame in Commissione» (art. 36, comma 3, ultimo periodo, Reg. Sen.)⁴⁰: con essa il riformatore regolamentare ha inteso assicurare tempi certi all'esame istruttorio nell'eventualità in cui sia esercitato il potere di rimessione, al fine di scoraggiarne un uso meramente ostruzionistico e di contribuire dunque a rafforzare la tenuta dell'assegnazione in sede decentrata⁴¹.

³⁹ V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, op. cit., 600.

⁴⁰ Tale disposizione è riprodotta in modo identico anche a chiusura dell'art. 35, comma 2, Reg. Sen., con riferimento alla riassegnazione dalla sede deliberante.

⁴¹ Cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, op. cit., 23. Sulla modifica, criticamente, cfr. M. PODETTA, *La proposta*, op. cit., 15, secondo cui essa presenterebbe «un aspetto paradossale», posto che «proprio nel caso in cui [...] una minoranza qualificata chieda legittimamente [...] di riassegnare all'esame in sede referente un disegno di legge, dunque per potersi giovare delle maggiori garanzie procedurali allo stesso connesse, automaticamente si vorrebbe far

Indubbiamente, la principale novità introdotta dalla riforma è costituita dal nuovo testo dell'art. 36, comma 1 (preannunciato dal secondo periodo dell'art. 28 Reg. Sen., che riassume il ruolo delle Commissioni nelle diverse sedi), riformulato in esito all'approvazione, durante l'esame in Aula, dell'emendamento 2.5 a prima firma Orellana⁴². Coerentemente con la volontà uniformatrice espressa dal suo proponente, tale modifica ha realizzato un avvicinamento della disciplina dell'istituto alla sua configurazione nel «modello Camera», prevedendo che, in caso di assegnazione di disegni di legge in tale sede, restano riservate all'Assemblea non più soltanto la votazione finale con sole dichiarazioni di voto, ma anche la precedente votazione degli articoli del testo predisposto dalla Commissione. Questo schema di distribuzione dell'attività legislativa tra Commissione e Assemblea bilancia l'accrescimento di ruolo che potrebbe derivare alla prima dall'introduzione dell'assegnazione «di regola» in sede redigente, consentendo alla seconda di svolgere un compito che non si esaurisce in un secco «prendere o lasciare» il disegno di legge nel suo complesso, ben potendo respingerne uno o più articoli (con l'eventuale conseguenza di un ripiegamento alla «procedura normale di esame e di approvazione»).

L'assimilazione di questo riparto di attribuzioni, per effetto del quale la nuova sede redigente si differenzia più nettamente da quella deliberante, potrebbe tuttavia apparire incompleta in considerazione della lettera degli artt. 28, 36, comma 1, e 42, comma 5, Reg. Sen., i quali non prevedono espressamente l'inammissibilità delle dichiarazioni di voto sui singoli articoli, diversamente dall'art. 96, comma 1, Reg. Cam. Invero, di fronte al silenzio di queste disposizioni, nella prassi ha finito per prevalere un indirizzo interpretativo contrario alla loro ammissibilità, nonostante l'iniziale adozione di alcune decisioni di segno opposto⁴³. Non è stata dunque colta l'occasione per recepire le condivisibili indicazioni di quella dottrina che in passato, con riferimento all'inammissibilità delle dichiarazioni di voto sugli articoli presso l'altro ramo, aveva ritenuto «del tutto irragionevole che l'assemblea debba approvare o respingere senza che almeno possa essere ponderato brevemente

scattare una sorta di contingentamento dei tempi di esame in Commissione, che strozza il dibattito all'interno della stessa, deciso dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, e dunque in definitiva dalla maggioranza».

⁴² Per l'illustrazione dell'emendamento, cfr. Senato della Repubblica, Assemblea, 20 dicembre 2017, *res. sten.*, 11. Rispetto ad esso, la Giunta per il Regolamento, dopo aver espresso parere contrario, ha cambiato indirizzo a seguito della riunione convocata nel corso della stessa seduta per esprimersi sulle richieste di riformulazione degli emendamenti che erano state presentate (cfr. *ivi*, 45).

⁴³ Sono state ammesse dichiarazioni di voto sui singoli articoli in occasione dell'approvazione del d.d.l. n. 766 (Senato della Repubblica, Assemblea, 25 settembre 2018, *res. sten.*, 6 ss.) e del d.d.l. n. 689 (Senato della Repubblica, Assemblea, 31 luglio 2018, *res. sten.*, 30 ss.). Tale orientamento è stato abbandonato a partire dalla seduta del 7 novembre 2018, nella quale il Vice Presidente Calderoli ha negato che la sede redigente le preveda, ricordando che «C'è stata una valutazione, che è stata sottoposta a un'analisi, e, alla luce di quanto accaduto nella fase di formazione del nuovo Regolamento, sono previsti gli interventi del relatore e quello del Governo e le dichiarazioni di voto solamente in occasione del voto finale» (cfr. Senato della Repubblica, Assemblea, 7 novembre 2018, *res. sten.*, 39). Nel senso della loro inammissibilità, cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, op. cit., 25, nota 89, secondo i quali sarebbe desumibile dall'art. 72, terzo comma, Cost., «il quale prevede che in caso di sede redigente il disegno di legge sia sottoposto all'Assemblea per l'approvazione finale "con sole dichiarazioni di voto", per tali intendendosi quelle che precedono, appunto, il voto finale»; in tal senso, l'art. 96, comma 1, Reg. Cam., precludendo le dichiarazioni di voto sui singoli articoli, non farebbe altro che «esplicitare un principio già chiaramente desumibile dalla lettera, più sintetica, del dettato costituzionale».

l'oggetto della votazione e che ciascuna parte politica possa esprimere le ragioni del proprio voto»⁴⁴.

La nuova architettura del procedimento in sede redigente delineata dall'art. 36, comma 1, Reg. Sen. sembra dunque reggersi sulla felice combinazione di alcuni dei caratteri maggiormente apprezzati del vecchio «modello Senato» e della disciplina ancora vigente presso la Camera.

Del primo è stata mantenuta la competenza del Presidente d'Assemblea ad assegnare disegni di legge alle Commissioni in sede redigente *ab origine* e direttamente, la quale tuttavia assume un significato inedito in conseguenza dell'introduzione del principio dell'assegnazione «di regola» alle sedi decentrate: questo, infatti, dovrebbe indurre l'organo monocratico in misura più vincolante che in passato a verificare, rispetto a ciascuna proposta, la sussistenza di condizioni favorevoli all'attivazione del procedimento in sede redigente, sulla base di una ponderazione degli argomenti da trattare e di una ricognizione degli orientamenti dei gruppi parlamentari e del Governo. L'opportunità di questa scelta appare confermata dal fatto che la mancata previsione di un'analogha attribuzione presidenziale da parte del Regolamento della Camera è stata indicata come una delle cause dell'insufficiente rendimento dell'istituto presso quel ramo: in effetti, l'attivazione del procedimento nella forma di un deferimento deliberato dall'Assemblea al termine della discussione generale o, in alternativa, su richiesta di un trasferimento di sede da parte della Commissione, appare senza dubbio meno rispondente a criteri di economia procedurale⁴⁵.

Del secondo modello è stato invece recepito uno schema di riparto del lavoro legislativo che alleggerendo la portata della deroga al procedimento *ex art. 72*, primo comma, Cost. imprime alla sede redigente una conformazione più garantistica, tale in teoria da conferirgli maggiore appetibilità rispetto al passato. L'estensione dell'intervento deliberativo dell'Assemblea dalla sola votazione finale con dichiarazioni di voto all'approvazione degli articoli, infatti, assicurando l'espressione della volontà del *plenum* sulle singole porzioni del testo elaborato dalla Commissione, che in tal modo ricevono piena visibilità, rafforza il ruolo dominante dell'Assemblea nell'esercizio delle attribuzioni legislative, nonché la sua vocazione funzionale informativa⁴⁶ di sede costituzionalmente deputata alla promozione di un confronto informato al massimo di pubblicità, pluralismo e assunzione di responsabilità politica. Se alla Camera tale strutturazione della sede redigente non è bastata a renderla attrattiva al punto da determinarne un utilizzo significativo, lo si deve alla contestuale presenza di quegli elementi di complessità e di quei profili di incostituzionalità

⁴⁴ M. CECCHETTI, *La sede redigente*, op. cit., 474.

⁴⁵ Lo dimostra indirettamente il fatto che, durante i primi quarantadue mesi della XVII legislatura, i tempi di approvazione delle leggi che hanno avuto almeno una lettura in sede legislativa/deliberante sono stati generalmente più lunghi di quelli delle leggi discusse in Assemblea in tutte le letture: infatti, secondo quanto riportato in Camera dei deputati, Servizio studi, Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione*, op. cit., 22, ciò troverebbe spiegazione almeno in parte proprio «nella circostanza che l'assegnazione alla sede legislativa (soprattutto alla Camera) avviene in genere non direttamente, all'inizio dell'esame, ma come trasferimento di sede e necessita del maturare di una serie di condizioni (consenso dei gruppi e del Governo, pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva)».

⁴⁶ Sulla funzione informativa del Parlamento, su tutti, cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, Il Mulino, 1995, 144.

precedentemente richiamati, così come, per molto tempo, alla maggiore rispondenza del procedimento interamente decentrato alla dinamica consociativa dei rapporti tra le forze politiche. Lo stesso schema, calato in un contesto normativo differente, che per la redigente traccia una procedura aderente al dettato costituzionale, più agevole e lineare in punto di attivazione e da ultimo favorita da un regime di assegnazione preferenziale, integra il tassello di un mosaico tendente a porre le basi normative per una rivitalizzazione dell'istituto.

Quest'ultima, del resto, è stata a lungo auspicata da autorevole dottrina, a condivisibile giudizio della quale la sede redigente «potrebbe rappresentare una ragionevole procedura per accelerare l'*iter* legislativo, per rilanciare il ruolo delle Commissioni permanenti, per decongestionare l'Assemblea, per affrontare in modo più adeguato la progettazione normativa sempre più tecnicamente complessa e infine per garantire un equilibrio tra il ricorso ad una corsia preferenziale e le prerogative dell'Assemblea, tra il diritto della maggioranza ad approvare il proprio programma legislativo e il diritto delle opposizioni di veder approfondite le proprie proposte emendative»⁴⁷. In tale prospettiva, è stata ritenuta meritevole di essere presa in considerazione anche l'ipotesi di prevederla quale sede ordinaria per l'esame dei disegni di legge⁴⁸, contemplata in una proposta di modifica del Regolamento del Senato presentata nella XVI legislatura⁴⁹. D'altra parte, una soluzione di questo tipo non sembra presentare profili di incostituzionalità, ove si prendano le distanze da un'interpretazione restrittiva dell'art. 72 Cost. – all'insegna dell'eccezionalità del ricorso a procedimenti diversi da quello espressamente indicato come «normale» – e si acceda a quella secondo cui la scelta tra la sede referente e le sedi decentrate si presenterebbe come discrezionale, l'una e le altre trovando uguale fondamento di legittimazione in un dettato costituzionale che demanda la determinazione delle modalità di assegnazione dei disegni di legge⁵⁰ all'insindacabile autonomia normativa delle Camere⁵¹.

Nondimeno, i primi commentatori della riforma hanno espresso posizioni caute in merito alla concreta idoneità delle modifiche approvate a produrre l'effetto annunciato di ottimizzare il procedimento legislativo. Le loro perplessità si sono appuntate in particolare sull'effettiva valenza prescrittiva della disposizione che prevede l'assegnazione «di regola»

⁴⁷ V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, op. cit., 605. In tal senso, cfr. anche E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, 227.

⁴⁸ L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, 104. *Contra*, cfr. G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti presentate nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, 59 s., ad avviso del quale «una simile modifica potrebbe prestarsi a non pochi dubbi di costituzionalità, confinando la fase referente (considerata ordinaria all'art. 72 Cost.) come una sorta di disciplina di eccezione».

⁴⁹ Si tratta dell'Atto Senato, Doc. II, n. 12., XVI Leg., d'iniziativa dei senatori Belisario ed altri (IdV).

⁵⁰ Così A.A. CERVATI, *Art. 72*, op. cit., 152 s. *Contra*, nel senso di considerare un ricorso regolare al procedimento decentrato come elusivo di un dettato costituzionale che qualifica come «normale» il procedimento di esame e di approvazione diretta da parte del *plenum*, cfr. P. PASSAGLIA, *Art. 72*, op. cit., 1394.

⁵¹ Le disposizioni regolamentari non sono idonee a essere assunte a criteri di valutazione della costituzionalità delle leggi, secondo un orientamento risalente alla celebre sent. n. 9/1959 della Corte costituzionale, a commento della quale cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storia (ma insoddisfacente sentenza)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1959, 240 ss., e C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1959, 622 ss.

dei disegni di legge alle Commissioni in sede deliberante o redigente (art. 34, comma 1-*bis*, Reg. Sen.), messa in dubbio sulla base dell'osservazione secondo cui essa da sola non possa ritenersi sufficiente a garantire l'attivazione ordinaria dei procedimenti in sede decentrata, né tantomeno la loro successiva tenuta: in effetti, la perdurante vigenza dei vincoli posti dall'art. 72, terzo comma, Cost., ai sensi del quale il Governo o minoranze parlamentari anche esigue possono richiedere e ottenere, fino al momento della sua approvazione definitiva, che un progetto di legge sia rimesso all'Assemblea per essere sottoposto alla «procedura normale di esame e di approvazione», rende in ogni caso essenziale assicurarsi preventivamente e preservare nel corso dell'esame un consenso molto elevato tra le forze politiche⁵². In proposito, tenendo anche conto delle modifiche regolamentari adottate allo scopo di arginare il fenomeno del transfughismo e la formazione di gruppi parlamentari che non riflettano i risultati elettorali⁵³, altri hanno suggerito di leggere la disposizione «all'interno di un contesto che mira a favorire accordi tra gruppi stabili e di diretta legittimazione popolare, di frequenza e “tenuta” ben maggiori rispetto a quanto risulti possibile in un Parlamento suddiviso in base a linee di frattura contingenti o difficilmente individuabili»⁵⁴, in quanto tali in grado di limitare l'attivazione della facoltà di rimessione all'Assemblea. Anche questa dottrina, tuttavia, non ha mancato di ridimensionare la portata della novella, in particolare segnalando come l'imponente quota di legislazione vincolata

⁵² In tal senso, cfr. M. PODETTA, *La proposta*, op. cit., 14 s., il quale giudica positivamente lo scarso valore prescrittivo della disposizione, dal momento che essa «non è stata accompagnata dalle contestualmente necessarie integrazioni in tema di garanzia dello svolgimento di approfondimenti istruttori e di partecipazione durante i lavori delle Commissioni [...]. Né si è pensato di specificare in alcun modo in quali casi bisognerebbe attivare l'uno piuttosto dell'altro procedimento speciale [...]». Queste circostanze inducono l'Autore a ritenere che la previsione sia diretta «non tanto a ridare centralità al ruolo delle Commissioni [...], quanto piuttosto molto più banalmente, e meno nobilmente, a inserire un principio che mira solo a circoscrivere ulteriormente quelle che vengono considerate le inutili “lungaggini” del procedimento legislativo ordinario, e in particolare del dibattito in Assemblea». Cfr. altresì G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 3, il quale inoltre osserva che il peso di questi vincoli sia accentuato dalle «dinamiche evolutive del sistema partitico, sempre più convergenti verso un inedito assetto tripolare»; G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 10 ss., secondo il quale l'implementazione delle nuove previsioni sarebbe ostacolata, oltre che dall'incrementata conflittualità politica, da «alcuni segnali di alterazione nei rapporti tra Assemblea e Commissioni e, più in generale, nelle dinamiche tra organi interni al Parlamento, che danno vita a più ampie distorsioni nell'ambito del procedimento legislativo»; N. LUPO, *La riforma*, op. cit., 39 s.

⁵³ Si fa riferimento, segnatamente, all'art. 14, comma 4, Reg. Sen., ai sensi del quale ciascun gruppo «dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori», all'abolizione dei gruppi cosiddetti «autorizzati» o «in deroga», al divieto di istituire nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che non risultino dall'unione di gruppi già costituiti o dalla scissione di gruppi composti da partiti o movimenti politici che si erano presentati alle elezioni uniti o collegati (art. 15, comma 3, Reg. Sen.), nonché, infine, alla sanzione della decadenza automatica dalle cariche di Vice Presidente o Segretario d'Assemblea e da quelle di componenti dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni per coloro che entrano volontariamente a far parte di un gruppo diverso da quello cui appartenevano al momento dell'elezione (artt. 13, comma 1-*bis* e 27, comma 3-*bis*, Reg. Sen.). Sull'argomento, cfr., *inter alia*, M. PODETTA, *La proposta*, op. cit., 8 ss.; CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, op. cit., 12 ss.; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, 641 ss.; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 178 ss.; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 181 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 marzo 2018; N. LUPO, *La riforma*, op. cit., 28 ss.

⁵⁴ V. GIANNELLI, *Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 maggio 2018, 6.

alla sede referente per previsione costituzionale e regolamentare avrebbe finito per renderla applicabile soltanto a un ristretto novero di casi⁵⁵.

A distanza di circa due anni dall'avvio della XVIII legislatura, coincidente con l'entrata in vigore dell'ultima riforma del Regolamento del Senato, riteniamo possibile, a partire da un'analisi della prassi relativa all'implementazione delle novelle esaminate, intraprendere il tentativo di tracciare un primo e necessariamente provvisorio bilancio delle loro ricadute sull'assetto di svolgimento dei lavori parlamentari. Alcune prime rilevanti considerazioni possono essere già tratte da una rapida lettura delle statistiche sull'attività legislativa del Senato⁵⁶, le quali mostrano che finora, su un totale di 1.526 disegni di legge assegnati alle Commissioni permanenti e speciali, quelli assegnati in sede redigente sono stati 1.115, pari a un notevole 73,07%, a fronte dei 405 assegnati in sede referente, corrispondenti al 26,54%, e dei 6 assegnati in sede deliberante, pari allo 0,39%.

Muovendo da questi dati, appare anzitutto evidente che l'introduzione del principio dell'assegnazione «di regola» delle proposte legislative alle Commissioni in sede deliberante o redigente abbia sortito l'effetto sperato di indirizzare il Presidente d'Assemblea verso un ricorso ai procedimenti decentrati che ha assunto caratteri di ordinarietà: i relativi atti di assegnazione coprono nel complesso quasi due terzi dei disegni di legge presentati al Senato (73,46%), mentre da un esame *ictu oculi* delle proposte assegnate in sede referente si evince come si tratti pressoché esclusivamente di testi per i quali l'art. 72, quarto comma, Cost. e gli artt. 35, comma 1, e 36, comma 1, Reg. Sen. escludono il ricorso a procedure diverse da quella «normale». In altri parole, nei casi in cui questi vincoli normativi non hanno imposto l'assegnazione in sede referente, il vertice di Palazzo Madama ha quasi sempre optato per i procedimenti in sede deliberante o redigente, attribuendo pieno valore prescrittivo alla disposizione di cui all'art. 34, comma 1-*bis*, Reg. Sen.

In secondo luogo, emerge con altrettanta chiarezza come, a fronte di una persistente marginalità della sede deliberante, si sia assistito a una crescita esponenziale del ricorso alla procedura in sede redigente che non trova alcun riscontro in oltre settant'anni di storia delle istituzioni parlamentari repubblicane. In presenza di un quadro normativo che divergendo dalle indicazioni contenute in apertura del terzo comma dell'art. 72 Cost. continua a omettere di stabilire «in quali casi» dare corso alla sede deliberante e in quali a quella redigente, si pone la questione di individuare quali ragioni abbiano orientato la scelta della Presidenza di ricorrere alla seconda per la quasi totalità dei disegni di legge presentati. A nostro avviso, la “scoperta” della sede redigente dopo un prolungato periodo di desuetudine e le imponenti dimensioni quantitative che ha assunto rispetto alla procedura interamente decentrata dimostrerebbero la bontà delle soluzioni individuate dal riformatore del 2017: il combinato disposto del nuovo criterio di assegnazione e della rinnovata articolazione del procedimento in sede redigente, come si è osservato, ha infatti immesso

⁵⁵ Cfr. *ibidem*.

⁵⁶ I dati riportati di seguito sono stati elaborati a partire dalle statistiche sull'attività legislativa del Senato reperibili all'indirizzo www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/index.html. Essi si riferiscono al periodo compreso tra il 23 marzo 2018 e il 13 marzo 2020.

nell'ordinamento parlamentare una via alternativa e preferenziale alla sede referente la quale, rispetto a una procedura interamente svolta in Commissione, non solo offre maggiori garanzie in termini di pubblicità, trasparenza e partecipazione, ma appare anche parimenti idonea a snellire il lavoro legislativo, decongestionando di riflesso l'attività complessiva della Camera⁵⁷.

Ad ogni modo, per definire con esattezza l'impatto effettivo della nuova sede redigente sotto il profilo della razionalizzazione dei procedimenti parlamentari, si rende altresì necessario prendere in esame talune ulteriori indicazioni venute in rilievo nella prassi. Una disamina più approfondita di quest'ultima rivela innanzitutto come, su un totale di 1.115 disegni di legge assegnati originariamente in sede redigente, 901 (80,81%) non erano stati nemmeno esaminati, 89 (7,98%) erano ancora in corso d'esame in tale sede e 12 (1,08%) risultavano approvati dall'Assemblea secondo la procedura scandita dall'art. 36, comma 1, Reg. Sen. Di questi ultimi, 7 erano stati approvati in prima lettura e 5 in seconda e definitiva lettura, quasi sempre con votazioni pressoché unanimi, in ragione della loro natura tecnica o consensuale⁵⁸. Allo stesso tempo, su 405 proposte assegnate in prima battuta in sede referente, quelle non esaminate erano 171 (42,22%), quelle in corso d'esame 87 (21,48%) e quelle approvate seguendo la relativa procedura 120 (29,63%). Premesso il carattere fisiologico, dunque prevedibile, dello scarto tra le rispettive quote di testi non ancora esaminati e del distacco in cifre assolute tra quelli approvati secondo l'una e l'altra procedura, entrambi riconducibili alla priorità accordata alla trattazione delle proposte

⁵⁷ Si noti che sebbene il riformatore regolamentare si sia premurato di espungere dall'art. 42 Reg. Sen., disciplinante le modalità dell'esame nelle Commissioni e in Assemblea, ogni precedente riferimento all'approvazione dei singoli articoli da parte delle prime, nella prassi finora seguita le Commissioni in sede redigente, al termine dell'esame degli emendamenti, hanno comunque proceduto alla votazione dei relativi articoli. Del resto, anche alla Camera dei deputati, l'attribuzione all'Assemblea della competenza ad approvare i singoli articoli, con l'eccezione dell'XI legislatura, è stata sempre interpretata nel senso di non impedire la votazione degli stessi anche da parte della Commissione: sul punto, cfr. S. MURGIA, *Il «modello redigente»*, op. cit., 170 s. Questa, considerata l'obbligatorietà della successiva approvazione dei medesimi da parte dell'Assemblea, potrebbe apparire in contrasto con le finalità di speditezza dell'*iter legis* e di snellimento dei lavori dell'organo plenario sottese al procedimento in sede redigente. Tuttavia, la reiterazione di questi passaggi non pare comportare un aggravamento procedurale tale da pregiudicare il conseguimento di quelle finalità, alla cui soddisfazione appaiono decisivi il mancato svolgimento della discussione generale e la sottrazione all'Assemblea dell'esame particolare degli emendamenti, spesso lungo e laborioso.

⁵⁸ Si tratta dei seguenti disegni di legge: S.689 *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere* (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Anzaldi; Nesci ed altri; Verini; Santelli ed altri; Palazzotto ed altri); S.690 *Patuanelli ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*; S.763 *Granato ed altri. - Modifiche alla legge 13 luglio 2015, n. 107, in materia di ambiti territoriali e chiamata diretta dei docenti*; S.1421 *Piccoli Nardelli ed altri. - Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura* (Approvato dalla Camera dei deputati); S.766 *Meloni ed altri. - Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi* (Approvato dalla Camera dei deputati); S.787 *Santillo ed altri. - Disposizioni per la sostituzione di automezzi e attrezzature alimentati con motori endotermici con automezzi e attrezzature a trazione elettrica negli aeroporti individuati dall'articolo 1, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 settembre 2015, n. 201*; S. 728 *Vallardi ed altri. - Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale*; S.1110 *Molinari ed altri. - Modifica all'articolo 4 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le partecipazioni in società operanti nel settore lattiero-caseario* (Approvato dalla Camera dei deputati); S.535 *Castellone ed altri. - Istituzione e disciplina della Rete nazionale dei registri dei tumori e dei sistemi di sorveglianza e del referto epidemiologico per il controllo sanitario della popolazione*; S. 733 *Sileri ed altri. - Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, formazione e di ricerca scientifica*; S. 867 *Governo Conte-I - Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni*; S.627 *Vignaroli ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati* (Approvato dalla Camera dei deputati).

coperte da riserva d'Assemblea e di origine governativa⁵⁹ – in considerazione del loro «accentuato rilievo ai fini dell'indirizzo politico generale o del mantenimento dell'ordine costituzionale»⁶⁰ – nondimeno questi dati inducono a ridimensionare almeno in parte, rispetto a quanto possa far credere *prima facie* il totale delle assegnazioni, l'apporto sostanziale del procedimento in sede redigente nelle dinamiche sottostanti alla produzione legislativa.

Ciononostante, a spingere in direzione di una ridefinizione del peso specifico della sede redigente sono soprattutto le statistiche relative ai cambi di assegnazione. Ci si riferisce non solo e non tanto ai 6 disegni di legge per i quali è stato deciso il passaggio dalla sede redigente a quella deliberante, per via della loro natura provvedimentale e microsettoriale, tale da non fare avvertire l'opportunità di preservare un intervento deliberativo dell'Assemblea⁶¹, ma anche e soprattutto a quei 69 che sono stati trasferiti dalla sede redigente a quella referente, in 52 casi in esito a richieste di rimessione in Assemblea avanzate da almeno un quinto dei membri delle Commissioni. Quest'ultimo dato sembra in effetti dare ragione delle perplessità sollevate dalla sopramenzionata dottrina in ordine all'idoneità delle novelle esaminate ad assicurare da sole la tenuta dei procedimenti decentrati, stante la possibilità che le contrapposizioni tra maggioranza e opposizione possano innescare il ritorno alla «procedura normale». Un'ipotesi che si è puntualmente verificata nei casi richiamati, durante l'esame, talora congiunto, di disegni di legge privi di una sufficiente base di consenso o, il più delle volte, aventi a oggetto questioni finite al centro di aspre contese tra le forze politiche, come ad esempio la legittima difesa⁶² e l'affido dei minori⁶³. Proprio a proposito dei disegni di legge inerenti a quest'ultima materia, si è assistito alla peculiare circostanza per cui ad avanzare la richiesta di rimessione non sono stati, come di consueto, senatori appartenenti a gruppi di opposizione, bensì esponenti dell'allora maggioranza, i quali hanno

⁵⁹ Tra i disegni di legge approvati in sede referente, prevalgono in particolare quelli di autorizzazione alla ratifica dei trattati (53) e quelli di conversione dei decreti-legge (37).

⁶⁰ A.A. CERVATI, *Art. 72*, op. cit., 160.

⁶¹ I trasferimenti dalla sede redigente alla sede deliberante sono stati autorizzati dal Presidente d'Assemblea, previo assenso del Governo, su richiesta della Commissione unanime, secondo la procedura prevista dall'art. 37 Reg. Sen. per il trasferimento di un disegno di legge dalla sede referente alla sede deliberante o redigente.

⁶² Il riferimento è ai seguenti disegni di legge, discussi congiuntamente dalla Commissione Giustizia e rimessi all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 26 settembre 2018: S.5 *Disegno di legge d'iniziativa popolare - Misure urgenti per la massima tutela del domicilio e per la difesa legittima*; S.199 *La Russa ed altri. - Modifiche all'articolo 52 del codice penale in materia di legittima difesa*; S.234 *Nadia Ginetti e Astorre. - Modifica all'articolo 614 del codice penale in materia di violazione di domicilio*; S.253 *Caliendo ed altri. - Modifiche all'articolo 52 del codice penale in materia di legittima difesa*; S.392 *Mallegni ed altri. - Modifica all'articolo 55 del codice penale in tema di esclusione della punibilità per eccesso colposo*; S.412 *Nadia Ginetti ed altri. - Modifiche agli articoli 624-bis e 628 del codice penale in materia di furto in abitazione e rapina*; S.563 *Gasparri ed altri. - Modifica dell'articolo 52 del codice penale recante nuove disposizioni in materia di diritto di difesa*; S.652 *Romeo ed altri. - Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa e di aggravamento delle pene per i reati di furto in abitazione e furto con strappo; petizione n. 147 ad essi attinenti*.

⁶³ Il riferimento è ai seguenti disegni di legge, discussi congiuntamente dalla Commissione Giustizia e rimessi all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 9 aprile 2019: S.45 *De Poli ed altri. - Disposizioni in materia di tutela dei minori nell'ambito della famiglia e nei procedimenti di separazione personale dei coniugi*; S.118 *De Poli. - Norme in materia di mediazione familiare nonché modifica all'articolo 337-octies del codice civile, concernente l'ascolto dei minori nei casi di separazione dei coniugi*; S.735 *Pillon ed altri. - Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità*; S.768 *Maria Alessandra Gallone ed altri. - Modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di affidamento condiviso dei figli e di mediazione familiare*; S. 837 *Balboni ed altri. - Norme a tutela della famiglia in caso di separazione e divorzio*.

ritenuto opportuno passare ai più lunghi tempi d'esame del procedimento in sede referente al fine di agevolare la ricomposizione delle divisioni sorte all'interno della coalizione sul sostegno al «d.d.l. Pillon» (S.735).

In conclusione, dall'osservazione dei lavori del Senato nell'arco temporale considerato emerge un mutamento significativo delle dinamiche di svolgimento della funzione legislativa. Fatta eccezione per quei disegni di legge per i quali è imposta l'osservanza degli snodi procedurali tracciati dall'art. 72, primo comma, Cost., che continuano a rappresentare la quota maggioritaria di quelli approvati, per la quasi totalità delle rimanenti proposte il Presidente d'Assemblea ha regolarmente optato per l'attivazione di quella *species* del *genus* dei procedimenti decentrati costituita dalla sede redigente. A riguardo, è possibile affermare che le modifiche regolamentari che hanno introdotto il principio dell'assegnazione «di regola» dei disegni di legge alle Commissioni in sede decentrata e ricalibrato in senso maggiormente garantistico la vecchia procedura in sede redigente «modello Senato» abbiano costituito un formidabile incentivo affinché venissero restituite vitalità e attualità a un istituto rimasto per decenni pressoché inutilizzato, con innegabili ricadute positive in termini di ottimizzazione dell'attività legislativa. Nondimeno, i frequenti trasferimenti dalla sede redigente a quella referente, nella maggior parte dei casi dovuti all'esercizio della facoltà di rimessione all'organo plenario, evidenziano i persistenti limiti strutturali di un *iter* la cui percorribilità continua a esigere un consenso assai ampio, il quale, fatta eccezione per un ristretto numero di testi di natura tecnica o *bipartisan*, non è affatto agevole da coagulare, specialmente in un contesto in cui l'incrementata conflittualità tra le forze politiche attive nell'arena parlamentare tende a riversarsi sulla parte preponderante dei provvedimenti da adottare.

Il permanere di tali limiti e la loro concreta incidenza, tuttavia, non dovrebbero essere valutati negativamente, al punto da ritenere desiderabile, *de iure condendo*, attribuire il potere di rimessione a minoranze più consistenti, tali «da rappresentare un'opposizione forte, aggregata e priva di finalità ostruzionistiche»⁶⁴. Una simile soluzione, infatti, non solo condurrebbe a una deprecabile *diminutio* delle garanzie costituzionali delle minoranze, ma rischierebbe altresì di stravolgere la *ratio* originaria dell'istituto: ossia quella di mettere a disposizione del legislatore un percorso procedurale in deroga a quello «normale» e come tale circondato da opportune cautele garantistiche, il quale permetta di «decongestionare il lavoro dell'Assemblea, pur non spossessandola (come nel caso della sede legislativa) del potere di decisione finale»⁶⁵, decentrando interamente l'elaborazione dell'articolato di quei testi, anche politicamente rilevanti, riguardanti materie tecnicamente complesse o comunque non particolarmente controverse. D'altra parte, non si può certo affermare che tale *ratio* sia mutata per effetto dell'introduzione del criterio di assegnazione preferenziale *ex art. 34, comma 1-bis, Reg. Sen.*, che lungi dal predeterminare rigidamente la sede dell'esame dei disegni di legge, come è stato osservato, si limita più modestamente a

⁶⁴ M. CECCHETTI, *La sede redigente*, op. cit., 472.

⁶⁵ V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 297.

indirizzare la discrezionalità del Presidente d'Assemblea nella sua scelta, inducendolo ad accertare di volta in volta la sussistenza delle condizioni favorevoli all'adozione di una procedura decentrata, eventuale e sempre facilmente reversibile nell'eventualità in cui queste ultime vengano meno.

Da ultimo, preme ribadire il carattere necessariamente provvisorio del bilancio tratteggiato in queste pagine. La "scoperta" della sede redigente cui si è assistito al Senato nel biennio preso in considerazione, infatti, se da un lato potrebbe costituire il preludio di una prassi destinata a consolidarsi ulteriormente, mutando permanentemente l'approccio organizzativo di questo ramo alla produzione normativa, dall'altro potrebbe rivelarsi un fenomeno passeggero, suscettibile di essere travolto, nelle legislature a venire, dall'imporsi di un diverso orientamento interpretativo della Presidenza d'Assemblea, o dall'adozione di nuove riforme sul piano regolamentare o costituzionale.

È quest'ultimo il caso della proposta di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», la quale, approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, sarà sottoposta a referendum popolare confermativo ai sensi dell'art. 138, secondo comma, Cost⁶⁶. Nell'ipotesi in cui la consultazione avesse esito positivo e quindi i componenti elettivi del Senato passassero dagli attuali trecentoquindici a duecento, si renderebbe necessario sciogliere l'alternativa tra un accorpamento delle attuali quattordici Commissioni permanenti, che tuttavia potrebbe determinare un disallineamento delle loro competenze materiali rispetto agli omologhi organi della Camera e alla configurazione dei ministeri, e la riduzione del numero dei loro membri. Laddove prevalesse la seconda opzione, come evidenziato da attenta dottrina, «avremmo commissioni composte da appena 13-14 senatori, con la conseguenza che per approvare una legge [o, in sede redigente, per elaborarne definitivamente l'articolato] basterebbe, in assenza della richiesta di rimessione in Aula di un quinto dei suoi membri (art. 72.3 Cost.), il voto favorevole di appena quattro senatori (13:2=7 numero legale, 7:2=4 maggioranza richiesta)»⁶⁷: è evidente che l'attribuzione di poteri deliberativi a collegi di dimensioni così ridotte, chiamando in causa «la stessa democraticità della decisione»⁶⁸, renderebbe assai

⁶⁶ Pubblicato in GU, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, 1 s.

⁶⁷ S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020, 237. Cfr. anche ID., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, 9.

⁶⁸ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 225 s. In tal senso, cfr. altresì L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, op. cit., 138, il quale segnala «la necessità di ripensare il principio della generale preferenza per la sede deliberante ai sensi dell'art. 34, c. 1-bis R.S., in un contesto di Commissioni permanenti assai ridotte numericamente, nelle quali potrebbero essere chiamati a decidere pochissimi parlamentari»; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020, 72 s.; P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020, 69 s.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, 20; B. CARAVITA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Una, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616,*

meno desiderabile l'adozione delle procedure decentrate, al punto da neutralizzare o da indurre ad abrogare il regime di assegnazione stabilito dall'art. 34, comma 1-*bis*, Reg. Sen. Ciò, a maggior ragione, anche alla luce del problematico dilemma che si porrebbe in merito al criterio di composizione delle Commissioni, tra «la prevalenza della proporzionalità sulla rappresentatività (a scapito dei gruppi minoritari) o, al contrario, della rappresentatività sulla proporzionalità (sovra-rappresentando i gruppi minoritari rispetto alla loro effettiva consistenza numerica)»⁶⁹.

4. Un'altra sede redigente: la *procédure de législation en commission* in Francia

In un'epoca nella quale la democrazia rappresentativa è posta di fronte a sfide epocali⁷⁰, la necessità di rafforzare o quantomeno preservare il ruolo dei Parlamenti, nel presupposto che «rimangono le uniche istituzioni in grado di sorreggere e garantire i regimi liberaldemocratici»⁷¹, emerge nel panorama comparatistico come un'esigenza fortemente avvertita, della quale si fanno sempre più carico, sia pure con tempi, modalità ed esiti differenziati nei diversi ordinamenti, tanto la giustizia costituzionale⁷² quanto i legislatori.

*approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», res. sten., 3 aprile 2019, 10. Per una valutazione complessiva degli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema delle commissioni, oltre ai contributi appena citati, cfr. anche S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione*, op. cit., 8 ss.; S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 giugno 2019, 2; A.M. POGGI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», res. sten., 28 marzo 2019, 14 s.; S. CURRERI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», res. sten., 26 marzo 2019, 13; S. BONFIGLIO, *Audizione del 26 marzo 2019. Memoria scritta*, in www.camera.it, 2; G. DI PLINIO, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», res. sten., 21 marzo 2019, 11.****

⁶⁹ S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali*, op. cit., 238, il quale inoltre osserva che nella seconda ipotesi «i parlamentari facenti parte di più Commissioni parlamentari, nel caso non facilmente evitabile di sedute concomitanti, non avendo il dono della bilocazione, dovrebbero inevitabilmente scegliere in quale essere presenti, privando così la loro forza politica della possibilità di esercitare la fondamentale funzione legislativa, ispettiva e di controllo, specie se di opposizione».

⁷⁰ Cfr. M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017; S. SICARDI, *Il parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo. Relazione introduttiva*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituto parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro, atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Vercelli, 25 novembre 2016*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 3 ss.

⁷¹ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 135.

⁷² Si pensi, ad esempio, alla consolidata giurisprudenza con cui il *Bundesverfassungsgericht* si è atteggiato a «custode della democrazia parlamentare» (così R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011), o ancora, da ultimo, all'ord. n. 17/2019, con cui la Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione qualora subiscano una lesione o

Con riferimento ai percorsi di riforma intrapresi da questi ultimi, sebbene sia innegabile «uno spostamento dell'attenzione verso gli orizzonti del controllo»⁷³, in risposta alla perdita di centralità dei Parlamenti nella produzione normativa, non sono tuttavia mancati tentativi di rilanciare il ruolo delle istituzioni rappresentative anche nell'esercizio della funzione legislativa, proceduralmente razionalizzato e semplificato mediante una crescente valorizzazione dell'attività decisionale delle commissioni permanenti. Il riferimento non è soltanto alle già esaminate novelle regolamentari adottate dal Senato italiano sul finire della XVII legislatura, ma anche ad alcuni recenti sviluppi registrati oltralpe: nell'ordinamento francese, infatti, negli ultimi anni si è assistito all'introduzione *ex novo* di un procedimento legislativo semi-decentrato per molti aspetti simile a quello vigente nei due rami del nostro Parlamento, dapprima nel Regolamento del *Sénat* e in seguito, accantonato un tentativo di disciplinarlo a livello costituzionale, in quello dell'*Assemblée nationale*.

Invero, il Senato aveva dimostrato un «*caractère pionnier*»⁷⁴ nel campo delle procedure legislative semplificate fin dai primi anni Novanta, quando al fine di alleggerire il lavoro del *plenum*, aggravato dalle iniziative ostruzionistiche dell'opposizione, adottò una proposta di risoluzione⁷⁵ volta a introdurre nel Regolamento un nuovo Capitolo VII *bis* dedicato alle procedure abbreviate. Quella che più rileva ai nostri fini era il cosiddetto «*vote sans débats*», il quale, ispirandosi alla sede redigente italiana, prevedeva la messa in votazione dei progetti di legge da parte dell'assemblea con i soli emendamenti approvati dalla commissione. La nuova procedura, che sarebbe stata esclusa per alcuni testi⁷⁶ e la cui attivazione avrebbe richiesto l'accordo unanime dei presidenti dei gruppi, dovette tuttavia scontrarsi con la censura preventiva del *Conseil constitutionnel*. Nella decisione n. 90-278 DC del 7 novembre 1990, il giudice costituzionale ritenne infatti che il voto senza dibattito, impedendo di riproporre in plenaria gli emendamenti respinti in commissione, fosse in aperto contrasto

un'usurpazione delle loro prerogative da parte di altri organi parlamentari. Su tale decisione cfr., *inter alia*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

⁷³ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo*, op. cit., 136. Sul tema, ampiamente, cfr. ID., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017.

⁷⁴ *Sénat*, Session ordinaire de 2017-2018, n° 134, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de M. Gérard Larher, Président du Sénat, visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission*, par M. Philippe BAS, Sénateur, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2017, 8.

⁷⁵ Cfr. *Sénat*, Première session ordinaire de 1900-1991, n° 4, *Résolution adoptée le 4 octobre 1990 modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*.

⁷⁶ Era previsto che l'adozione della procedura fosse decisa dalla Conferenza dei presidenti, su richiesta del Presidente del Senato, del presidente della commissione competente, di un presidente di gruppo politico o del Governo, e con l'accordo di tutti i presidenti dei gruppi (art. 47 *ter* R.S.). Essa sarebbe stata esclusa, ai sensi dell'art. 47 *nonies* R.S., per «*les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution, les projets et propositions de loi organiques ou portant amnistie, les projets de loi de finances, les projets de loi de l'article 38 de la Constitution, les projets de loi tendant à autoriser la prorogation de l'état de siège, les projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, concernant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni les lois soumises au Parlement en application du second alinéa de l'article 10 de la Constitution*».

con il diritto di emendamento riconosciuto a ciascun parlamentare dal primo comma dell'art. 44 Cost.⁷⁷

Le condizioni per un superamento di questa pronuncia – cui fece seguito un depotenziamento di quella procedura⁷⁸ tale da toglierle qualunque attrattività e da condannarla a non essere mai impiegata – sono emerse soltanto a partire dall'adozione della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, la quale, pur senza rimettere in discussione la natura della forma di governo, ha inteso perseguire un accrescimento delle funzioni e del ruolo del Parlamento attenuando alcune rigidità del parlamentarismo razionalizzato, rinnovando il procedimento legislativo e potenziando il controllo parlamentare sull'Esecutivo⁷⁹. Nel quadro di tale tentativo di «*reparlementarisation*»⁸⁰ della Quinta Repubblica, da interpretarsi «non nel senso di uno spostamento del baricentro istituzionale dall'Esecutivo (il Presidente) al Parlamento, ma nel senso del ripristino di un corretto equilibrio istituzionale»⁸¹, il riformatore costituzionale ha proceduto in direzione di un rafforzamento delle commissioni permanenti che appare tanto più significativo quanto più si consideri la loro originaria collocazione nell'assetto istituzionale.

Com'è noto, negli stessi anni in cui in Italia le commissioni parlamentari si avviavano a rivestire un ruolo centrale nel procedimento legislativo, tanto da far parlare, a partire dagli anni Settanta, di un «Parlamento in Commissione»⁸², in Francia il depotenziamento degli organi collegiali endocamerale aveva rappresentato l'inevitabile riflesso della scelta del costituente del 1958 di ridimensionare fortemente le prerogative del Parlamento nella

⁷⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 12. A commento della sentenza, cfr. T.-S. RENOUX, *Note sous décision n° 90-278 DC*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 5/1991, 113 ss.; J.-P. CHAUMONT, *Le vote des lois en commission: une impossibilité constitutionnelle?*, in *Les Petites Affiches*, n. 14/1991, 21 ss.; L. PHILIP - L. FAVOREU, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, 576 ss.

⁷⁸ Cfr. il Capitolo VII *bis* del Regolamento del Senato nel testo della *Résolution, adoptée le 18 décembre 1991, rendant le Règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat*.

⁷⁹ Sulla revisione costituzionale del 2008, cfr., *inter alia*, G.-P. CAMBY - P. FRAISSEIX - J. GICQUEL (a cura di), *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, Paris, LGDJ, 2011; M. CAVINO - A. DI GIOVINE - E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010; P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009; M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2008, 1961 ss. Sulla rivalutazione del Parlamento da essa perseguita, cfr. P. PICCIACCHIA, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) cittadinanza europea*, n. 1/2013, 127 ss.; ID., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 48 ss.; J.-M. LARRALDE, *La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, 107 ss.; A. LEVADE, *Les nouveaux équilibres de la V^e République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2010, 236 ss.; O. DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2009, 99 ss.; V. BARBÉ, *La loi constitutionnelle de modernisation des institutions et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Bari, 22-23 maggio 2008)*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2009, 60 ss.; J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, 47 ss.; X. VANDENDRIESCHE, *Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, n. 1/2008, 174 ss. Sul rafforzamento del controllo parlamentare, cfr. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011.

⁸⁰ J. GICQUEL, *La reparlementarisation*, op. cit., 47 ss.

⁸¹ P. PICCIACCHIA, *Il Parlamento francese*, op. cit., 132.

⁸² V. DI CIOLIO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, op. cit., 599.

prospettiva di invertire le tendenze assemblearistiche che avevano connotato le esperienze costituzionali precedenti⁸³. Nella Terza e nella Quarta Repubblica, infatti, il ruolo preponderante del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico si era manifestato anche attraverso l'assunzione di un ragguardevole peso politico da parte delle commissioni permanenti, le quali «hanno svolto [...] una parte determinante nel lavoro legislativo, e, più in generale, nella breve vita dei gabinetti succedutosi a ritmo accelerato»⁸⁴, sul quale esercitavano un controllo talmente penetrante da assurgere a veri e propri «*ministères parlementaires*»⁸⁵. Definite da Poincaré «*Parlements dans le Parlement*» e «*organes parasites*», esse erano «divenute uno dei bersagli presi più spesso di mira dai riformatori e dagli studiosi, preoccupati di rafforzare il vacillante esecutivo»⁸⁶. La marginalizzazione delle commissioni voluta dal costituente aveva trovato espressione nell'indicazione delle commissioni speciali come la regola e di quelle permanenti come l'eccezione⁸⁷ (invero superata da una prassi di segno opposto)⁸⁸, nella limitazione a sei del numero massimo di quest'ultime in ciascuna assemblea e nella previsione in base alla quale «*La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte du Gouvernement*» (art. 42, primo comma, Cost.).

La revisione costituzionale del 2008 ha innovato radicalmente rispetto al quadro appena descritto. Muovendo verso una «nuova logica di negoziazione tra Parlamento e Governo volta a mitigare gli effetti eccessivamente penalizzanti del parlamentarismo razionalizzato»⁸⁹, essa ha permesso alle commissioni permanenti di recuperare «*quasiment toutes leurs prérogatives en vigueur sous les deux Républiques précédentes*»⁹⁰. Oltre ad aumentarne il numero massimo da sei a otto⁹¹, infatti, essa ne ha accresciuto il ruolo nel procedimento

⁸³ Sulla debolezza del Parlamento nella Quinta Repubblica prima della riforma costituzionale del 2008, cfr. A. DI GIOVINE, *Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 9/2005, 207 ss. Sulle commissioni parlamentari nella Quinta Repubblica, cfr. P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005; P. AVRIL - J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004, 97 ss.; P. CAHOVA, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34/1985; P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Paris, PUF, 1982.

⁸⁴ L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 908.

⁸⁵ Così R. LATOURNERIE, in Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958*, Doc. Fr., T. 3, 1991, 140, a giudizio del quale il Parlamento «s'était constitué de véritables ministères parlementaires. Il y avait les services qui gravitaient autour de chacune de ces commissions. Chaque cabinet administratif était doublé d'un service public faisant, en quelque sorte, double emploi, ce qui n'améliorait pas le rendements».

⁸⁶ L. Elia, *Commissioni parlamentari*, op. cit., 908.

⁸⁷ Ai sensi dell'art. 43 Cost. nella sua formulazione originaria, «*Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée*».

⁸⁸ Come osservato da M. MOPIN - J.-L. PEZANT, *L'Assemblée nationale: organisation et fonctionnement*, Paris, Assemblée nationale, 2001, «*les commissions spéciales n'ont pas supplanté les commissions permanentes. Un centième seulement des textes leur a été renvoyé (dont quelques projets très importants: les ordonnances économiques et sociales en 1967, les nationalisations en 1981-1982, le projet relatif à l'aménagement du territoire en 1994...)*. L'examen d'un texte par une commission permanente est, depuis longtemps, devenu une solution systématique, la création de commissions spéciales étant du même coup quelque peu exceptionnelle».

⁸⁹ P. PICACCHIA, *Il Parlamento francese*, op. cit., 135.

⁹⁰ J.-E. GICQUEL, *Les effets de la réforme constitutionnel de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6/2011, 5.

⁹¹ Cfr. F. PASTORE, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, 235, secondo il quale il vincolo numerico, oltre a configurare ancora «una lesione del potere di auto-organizzazione delle due Camere [...] mira all'evidenza ad impedire una specializzazione delle commissioni, per evitare che le stesse acquisiscano una penetrante capacità di controllo sull'operato del Governo». Per un ridimensionamento della questione del loro numero,

legislativo, a partire dalla «*révolution copernicienne*»⁹² stabilita dal nuovo art. 42 Cost., il quale dispone che, in prima lettura, la discussione in aula dei progetti di legge avvenga sul testo predisposto dalla commissione competente e non più su quello presentato dal Governo, con l'esclusione dei disegni di revisione costituzionale, dei disegni di legge finanziaria e dei disegni di legge di finanziamento della previdenza sociale⁹³. Tra le varie modifiche adottate in tale ambito, tra loro strettamente connesse⁹⁴, interessa in particolare quella che ha integrato l'art. 44 Cost. con la previsione secondo cui il diritto di emendamento dei parlamentari e del Governo «si esercita in aula o in commissione alle condizioni stabilite dai regolamenti delle assemblee, nel quadro determinato con legge organica» (art. 44 Cost.). In attuazione di questa disposizione, volta espressamente a «*permettre l'examen approfondi de certains textes en commission avec simple ratification en séance publique après explications de vote*»⁹⁵, l'art. 16 della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 ha fissato una cornice normativa improntata a una certa cautela, stabilendo che i regolamenti parlamentari, se istituiscono una procedura d'esame semplificata, possano prevedere che il testo adottato dalla commissione competente per il merito sia soltanto discusso – e dunque non emendato – in seduta pubblica, a meno che l'applicazione di tale procedura non sia contestata dal Governo, dal presidente della commissione competente per il merito o dal presidente di un gruppo, titolari pertanto di un diritto di veto.

Nonostante il venire meno di ogni impedimento di ordine costituzionale alla possibilità di esercitare il diritto di emendamento unicamente in Commissione e la pronta delimitazione dei suoi contorni da parte del legislatore organico, per diversi anni i due rami del Parlamento non hanno tuttavia ritenuto opportuno modificare le proprie regole interne al fine di avvalersene⁹⁶. La prima iniziativa in tal senso è venuta ancora una volta dal Senato,

nel presupposto che «da moltiplicazione delle commissioni non è indice di buon funzionamento della procedura legislativa», cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO - A. DI GIOVINE - E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica*, op. cit., 80.

⁹² J.-E. GICQUEL, *Les effets de la réforme*, op. cit., 4.

⁹³ Sul nuovo art. 42 Cost., cfr. anche P. PICIACCHIA, *Il Parlamento francese*, op. cit., 135; T. CARTIER-MOLIN, *La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution)*, in *Revue du droit public*, n. 5/2010, 1399 ss.; P. JAN, *Les débats des projets à partir du texte de la commission: disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre?*, in *Les petites affiches*, n. 254/2008, 68 ss.

⁹⁴ Si pensi anche all'art. 42, terzo comma, Cost., il quale stabilisce che tra il deposito di un testo e il suo esame in aula debbano intercorrere sei settimane in prima lettura, ridotte a quattro dinanzi alla seconda assemblea investita; o ancora, al nuovo art. 43 Cost., il quale, premettendo che «*Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes*» e spostando al secondo comma la previsione in base alla quale «*À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet*», prende atto dell'anzidetta prassi che ha visto le commissioni permanenti diventare la regola. In tal senso, cfr. C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011, 753.

⁹⁵ Così la proposta n. 36 contenuta nel rapporto del COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V^E RÉPUBLIQUE, *Une V^e République plus démocratique*, 117. Come evidenziato da O. DORD, *Vers un rééquilibrage*, op. cit., 103, durante i lavori preparatori era emerso «*l'intérêt de renforcer les pouvoirs des commissions sur les textes techniques comme les lois de transposition de directives, de codification ou de ratification expresse d'ordonnance*».

⁹⁶ Il Senato, nell'ambito della *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, adottata il 2 giugno 2009, si è limitato a introdurre, in esito a una fase di sperimentazione, una procedura di voto senza discussione dei progetti di legge che autorizzano la ratifica o l'approvazione dei trattati (art. 47 decies). Per il resto, è prevalsa la volontà di «*préserver, voire sacraliser, les deux*

a conferma che l'esigenza di valorizzare l'attività strettamente parlamentare è «più pressantemente sentita dalla Camera Alta, eletta a suffragio indiretto, non legata da vincoli fiduciari al Governo e nemmeno soggetta al potere (ricattatorio) di dissoluzione da parte del Presidente della Repubblica»⁹⁷. Del resto, è per tale motivo che in questo ramo, in misura assai maggiore che nell'altro, la rivalutazione del lavoro istruttorio delle commissioni voluta dal nuovo art. 42 Cost., che recava la promessa di un alleggerimento della discussione in plenaria, era stata accolta inizialmente con un certo entusiasmo. Molto presto, tuttavia, quest'ultimo ha ceduto il passo all'imporsi della prassi della sistematica ripresentazione degli emendamenti respinti nelle commissioni da parte dei gruppi di opposizione e minoritari, che all'opposto ha finito per determinare in aula una gravosa duplicazione dell'attività svolta nei collegi minori⁹⁸. Proprio allo scopo di assicurare «un meilleur équilibre entre travail en commission et en séance publiques»⁹⁹, il *Groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat* istituito nel novembre 2014, nella sua relazione conclusiva del 3 marzo 2015 ha proposto – tra numerosi interventi – l'applicazione in via sperimentale (fino al 30 settembre 2017) di una «procédure d'examen en commission» (PEC)¹⁰⁰. Quest'ultima, istituita da una risoluzione adottata il 13 maggio 2015¹⁰¹, è stata infine giudicata dal *Conseil constitutionnel* non contraria alla Costituzione, con alcune riserve, l'11 giugno 2015¹⁰².

Tale procedura ha codificato uno schema di riparto del lavoro legislativo tra commissioni e *plenum* che pare chiaramente ispirato alla «sede deliberante attenuata» vigente al Senato italiano fino all'entrata in vigore della riforma regolamentare del 2017: prevedeva infatti che la Conferenza dei presidenti potesse decidere, su richiesta del Presidente del Senato, del presidente della commissione competente, del presidente di un gruppo o del Governo, che il diritto di emendamento fosse esercitato esclusivamente in commissione, riservando alla plenaria la votazione finale sull'intero testo previo svolgimento di un dibattito limitato agli interventi del Governo e dei relatori e delle dichiarazioni di voto dei gruppi e di un senatore non iscritto. Conformemente al quadro fissato dall'art. 16 della legge organica n. 2009-403, veniva fatta salva l'opposizione del Governo, del presidente della commissione competente o del presidente di un gruppo, titolari anche del diritto di ottenere «le retour à la procédure

droits fondamentaux du sénateur: le droit de parole et le droit d'amendement», la quale ha trovato espressione nel mantenimento «d'un certain statu quo pour le débat en séance»: così J.-L. HÉRIN, *La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière*, in *Pouvoirs*, n. 4/2011, 123.

⁹⁷ A. LAURO, *Il procedimento legislativo ordinario: caratteri generali*, in P. CARETTI - M. MORISI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 166, nota 786.

⁹⁸ Cfr. J.-L. HÉRIN, *La nouvelle procédure*, op. cit., 126 s., il quale ne individua la ragione principale nel fatto che quei gruppi «estiment que la séance plénière permet de parvenir à une défense des amendements plus politique, plus médiatisée qu'en commission». Come evidenziato in Sénat, *Bilan de la réforme constitutionnelle et réglementaire: cinq ans après (1^{er} mars 2009-1^{er} mars 2014)*, avril 2014, 17, tra il 2009 e il 2014 il numero degli emendamenti presentato in aula è rimasto sostanzialmente stabile.

⁹⁹ GROUPE DE RÉFLEXION SUR LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU SÉNAT, *Pour un Sénat plus efficace, plus présent, plus moderne, plus garant de l'équilibre des pouvoirs et de la représentation des territoires*, Rapporteurs: MM. Roger Karoutchi et Alain Richard, 3 mars 2015, 7.

¹⁰⁰ *Ivi*, 8.

¹⁰¹ Cfr. Sénat, Session ordinaire de 2014-2015, n° 100, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, 13 mai 2015. L'art. 13 ha temporaneamente riformulato il Capitolo XVII *bis* del Regolamento introducendovi un unico art. 47 *ter*.

¹⁰² Conseil constitutionnel, décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 33-41.

normale» entro tre giorni dalla pubblicazione della relazione¹⁰³. Questo riproduceva, pur delimitandola temporalmente, la stessa facoltà di rimessione al *plenum* prevista dall'art. 72, terzo comma, Cost. it., della quale condivideva l'obiettivo di stabilire una garanzia a tutela sia delle minoranze parlamentari sia della funzione di direzione e di coordinamento dell'attività legislativa spettante all'Esecutivo. Il *Conseil*, inoltre, delineando una sorta di riserva d'Assemblea, ha precisato che tale procedura potesse applicarsi soltanto «*pour les textes autres que les projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale*»¹⁰⁴.

La PEC è stata contornata da numerose altre garanzie procedurali: in particolare, i senatori e il Governo sarebbero stati immediatamente informati della data della seduta della commissione dedicata all'esame degli emendamenti e del termine per la loro presentazione, fissati dalla Conferenza dei presidenti; inoltre, alla seduta avrebbero potuto prendere parte, oltre al Governo, i firmatari degli emendamenti non membri della commissione; ancora, la seduta sarebbe stata pubblica e retta in generale dalle stesse regole del dibattito in aula; infine, la relazione della commissione avrebbe dovuto riprodurre il testo degli emendamenti non adottati e riferire sui dibattiti in commissione.

Di fronte all'esigenza di snellire il lavoro dell'aula e di focalizzarne il dibattito sulle questioni politiche di fondo poste dai temi trattati, il Senato sembrava aver individuato nella PEC una soluzione preferibile, in termini sia di efficacia sia di garanzia delle prerogative dei parlamentari, al tempo legislativo programmato (TPL) introdotto all'*Assemblée nationale* nel 2009 (artt. 49-50 R.A.N.)¹⁰⁵, nel quale avrebbe intravisto il rischio «*d'allongement de la durée des discussions générales et de concentration du débat sur les premiers articles*»¹⁰⁶.

Durante il periodo di prova, in modo coerente con le aspettative in tal senso manifestate nel corso dell'esame della proposta di risoluzione, la PEC è stata utilizzata per l'approvazione «*des projets ou propositions de loi dont l'adoption recueille l'assentiment le plus large*»¹⁰⁷. In particolare, si è fatto ricorso a tale procedura per l'adozione di 6 testi, di cui 4 in prima

¹⁰³ La disposizione ai sensi della quale, nel caso sia richiesto il ritorno alla procedura normale, «la Conferenza dei presidenti o il Senato fissano la data per l'esame in seduta pubblica del testo adottato dalla commissione» (art. 37 *ter*, comma 10, R.S.), sembra avere trovato un'eco nell'attuale formulazione dell'art. 36, comma 3, Reg. Sen. it., il quale, al fine di disincentivare un uso ostruzionistico della facoltà di rimessione, dispone che «In caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell'esame in Commissione».

¹⁰⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 35.

¹⁰⁵ Sfruttando una possibilità aperta dall'art. 18 della legge organica n. 2009-403, sulla base dell'art. 44 Cost., il TPL consente alla Conferenza dei presidenti di stabilire la durata massima dell'esame di un intero testo, lasciando ai membri dei diversi gruppi la possibilità di organizzare liberamente i loro interventi entro il termine definito.

¹⁰⁶ N. CHAEVA, *La réforme du règlement du Sénat: une restructuration fondamentale des méthodes de travail?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, 87 s.

¹⁰⁷ Cfr. Sénat, Session ordinaire de 2014-2015, n° 427, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de M. Gérard Larcher tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, par M. Jean-Jacques Hyest, Sénateur*, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2015, 44.

lettura e 2 in seconda. Significativamente, nella metà dei casi si è trattato di progetti di legge di ratifica di ordinanze *ex art.* 38 Cost. su materie di scarso rilievo politico¹⁰⁸.

Intanto, nel discorso davanti al Parlamento riunito in Congresso a Versailles il 3 luglio 2017, lo stesso Presidente della Repubblica, nell'annunciare un vasto programma di riforme istituzionali diretto anche a rinnovare il procedimento legislativo – nel presupposto che «*le rythme de conception des lois doit savoir répondre aux besoins de la société*» – aveva auspicato che i parlamentari «*[puissent] dans les cas les plus simples voter la loi en commission*»¹⁰⁹.

Pochi mesi dopo, il 20 novembre 2017, sulla base di una valutazione positiva dei risultati della sperimentazione – la quale avrebbe permesso «*d'accélérer les débats en séance publique, tout en permettant un débat pluraliste et approfondi en commission, de façon souple et fluide, en associant tous les sénateurs qui le souhaitent, avec l'adoption d'amendements autres que ceux du rapporteur seulement dans certains cas*»¹¹⁰ – il Presidente del Senato ha raccolto l'invito dell'Eliseo presentando una proposta di risoluzione diretta a «*pérenniser et adapter*» la procedura d'esame in commissione, ridenominata «*procédure de législation en commission*» (PLEC)¹¹¹. La proposta, adottata dal Senato il 14 dicembre 2017, è stata dichiarata dal *Conseil* conforme al dettato costituzionale¹¹².

La circostanza per cui la sua approvazione sia avvenuta soltanto pochi giorni prima che l'Assemblea di Palazzo Madama licenziasse a sua volta una riforma regolamentare improntata a un deciso *favor* per le procedure legislative decentrate esprime icasticamente un parallelismo tra le trasformazioni in atto nelle due assemblee legislative, sintomatico dell'esistenza di un'influenza reciproca nella ricerca di risposte organizzative e funzionali all'altezza di problemi e sfide comuni. Nondimeno, tali processi sincronici di revisione delle regole dell'una e dell'altra Camera sembrano avere accresciuto le differenze tra le rispettive procedure semi-decentrate: infatti, mentre il Senato italiano ha voluto affidare al *plenum* la competenza ad approvare anche i singoli articoli di un disegno di legge, *Palais du Luxembourg* ha inteso mantenere lo schema di divisione del lavoro tra commissioni e aula sperimentato nei due anni precedenti, che come visto riecheggia la vecchia «sede deliberante attenuata». Sullo sfondo di queste e altre divergenze, tuttavia, quel che più risalta è lo sforzo di entrambe le istituzioni nella direzione di perfezionare e rendere maggiormente attrattive le procedure parzialmente decentrate, nella prospettiva di un'ottimizzazione dell'attività

¹⁰⁸ L'elenco dei progetti di legge esaminati dal Senato secondo la PEC è consultabile all'indirizzo www.senat.fr/espace_presse/actualites/201510/amender_la_loi_en_commission_uniquement_une_nouvelle_procedure_a_luvre.html#c624137.

¹⁰⁹ *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès, 3 juillet 2017*, disponibile all'indirizzo www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres.

¹¹⁰ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 134, op. cit., 21.

¹¹¹ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 98, *Proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission, présenté par M. Gérard Larcher, Président du Sénat*, enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2017. L'introduzione della PLEC ha destato particolare interesse nella dottrina costituzionalistica francese: cfr. J.-P. DEROSIER, *La législation en commission au Sénat: pérennisation d'une expérimentation*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n. 4/2018, 4 ss.; J.-E. GICQUEL, *L'introduction de la procédure législative en commission au Sénat*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, n. 8/2018, 361 ss.; P. BACHSCHMIDT, *Le Sénat veut davantage légiférer en commission*, in *Constitutions: Revue de droit constitutionnel appliqué*, n. 4/2017, 543 ss.

¹¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018.

parlamentare nel suo complesso. È in quest'ottica che sembra doversi leggere la nuova disciplina della *procédure de législation en commission*, suddivisa tra gli artt. 47 *ter*, 47 *quater* e 47 *quinquies* R.S., la quale, rispetto alla precedente, ha introdotto numerose novità.

In primo luogo, nel presupposto che numerosi progetti presentano parti di natura molto tecnica o consensuale che non meriterebbero di essere dibattute solennemente in aula e che quest'ultima dovrebbe preferibilmente concentrarsi sugli aspetti essenziali dei testi portati alla sua attenzione, si è deciso di realizzare «*un meilleur équilibre entre les travaux en commission et en séance publiques*»¹¹³ prevedendo che la PLEC possa essere attivata, con le stesse precedenti modalità, anche su alcuni articoli soltanto di un progetto di legge o di risoluzione (art. 47 *ter*, comma 4). In tal caso, esaurito l'esame in commissione, gli articoli adottati secondo questa procedura non possono costituire oggetto di emendamenti volti a rimmetterli in discussione (art. 47 *quater*, comma 2), ma devono essere messi in votazione nel loro insieme prima della votazione finale sull'intero testo (art. 47 *quinquies*, comma 2). Questa scelta, operata anche nella prospettiva di «*permettre d'acclimater plus facilement cette nouvelle manière de légiférer*»¹¹⁴, potrebbe trovare un precedente nella nostra sede redigente «modello Camera», a condizione che si acceda alla tesi secondo cui nella sua logica sarebbe implicita la possibilità di ricorrervi anche solo per una parte degli articoli di un testo¹¹⁵. Al Senato, invece, tale ipotesi deve ritenersi del tutto esclusa della lettera inequivocabile dell'art. 36, comma 1, Reg. Sen. In merito, proprio sulla scorta dell'esempio francese, non sono mancate condivisibili aperture verso l'introduzione di una simile possibilità anche al di qua delle Alpi, nella convinzione che potrebbe rivelarsi utile ad accelerare l'esame dei progetti di legge comprendenti anche deleghe al Governo, specialmente nel caso in cui si tratti di deleghe «per la compilazione di testi unici o il coordinamento normativo»¹¹⁶.

In secondo luogo, si è previsto che in aula, sulle disposizioni oggetto della PLEC, possano essere ammessi, su decisione della commissione competente, alcuni emendamenti ben definiti: quelli diretti ad assicurare il rispetto della Costituzione, a operare un coordinamento con un'altra disposizione del testo in discussione, con altri testi in corso d'esame o con testi in vigore, o ancora a correggere un errore materiale (art. 47 *quater*, comma 1). L'opportunità di questa sorta di clausola di salvaguardia finalizzata a «*garantir la qualité de la loi adoptée en application de cette procédure*»¹¹⁷ appare particolarmente evidente ove si consideri che, in caso di applicazione della procedura soltanto ad alcuni articoli, potrebbe rendersi necessario operare un coordinamento formale tra quelli deliberati in commissione e quelli soggetti alla procedura ordinaria.

Ulteriori modifiche sono volte a rafforzare le garanzie che assistono la procedura. Innanzitutto, il riformatore ha codificato la riserva formulata dal *Conseil* nella decisione dell'11 giugno 2015, sancendo esplicitamente l'inapplicabilità della PLEC ai progetti di

¹¹³ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 98, op. cit., 6.

¹¹⁴ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 134, op. cit., 37.

¹¹⁵ D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 56.

¹¹⁶ Così A. LAURO, *Il procedimento*, op. cit., 172.

¹¹⁷ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 98, op. cit., 6.

revisione costituzionale, ai progetti di legge finanziaria e di finanziamento della sicurezza sociale (art. 47 *ter*, comma 2). Inoltre, ha provveduto a estendere a tutti i senatori la facoltà di partecipare alla seduta della commissione (art. 47 *ter*, comma 7), nonché a imporre l'applicazione a quest'ultima delle stesse identiche regole che disciplinano la pubblicità¹¹⁸ e il dibattito in plenaria. È stata anche introdotta la possibilità di presentare in commissione l'eccezione di irricevibilità e la questione pregiudiziale, prevedendo che la loro adozione comporti il ritorno alla procedura normale (art. 47 *ter*, comma 9). Questa conseguenza si produce anche in caso di rigetto del testo da parte della commissione in occasione della votazione sul suo insieme richiesta a conclusione della discussione (art. 47 *ter*, comma 10). Si dispone poi che il rapporto della commissione comprenda un resoconto «*détaillé*» dei dibattiti in discussione (art. 47 *ter*, comma 11).

Infine, è stato previsto che il Governo, il presidente della commissione competente o il presidente di un gruppo possano richiedere il ritorno alla procedura normale non più, come nella disciplina sperimentale, entro tre giorni dalla pubblicazione della relazione della commissione, ma al più tardi il venerdì che precede la settimana nel corso della quale è previsto l'esame del testo in aula, salvo decisione contraria della Conferenza dei presidenti (art. 47 *ter*, comma 12). In una riserva formulata nella sua decisione del 16 gennaio 2018, il *Conseil* ha precisato che tale disposizione attribuisce alla Conferenza dei presidenti la possibilità di accogliere le richieste di ritorno alla procedura normale presentate oltre il termine previsto e non dunque quella di opporvisi quando intervengano per tempo¹¹⁹. Nel corso dell'esame della proposta di risoluzione in seno alla *Commission de lois*, con l'obiettivo di incentivare un ampio utilizzo della PLEC, tale da evitare in misura ancora più strutturale la ridondanza tra il lavoro della commissione e quello dell'aula, alcuni senatori avevano suggerito di eliminare il diritto di opporsi alla procedura o quantomeno di attribuirlo a un certo *quorum* di senatori¹²⁰. Simili proposte, tuttavia, oltre a essere in contrasto con quanto disposto dall'art. 16 della legge organica n. 2009-403, sono sembrate eccedere la *ratio* di un percorso procedurale che al pari della nostra sede redigente «*ne saurait toutefois être généralisée et ne peut se concevoir que par exception à la procédure ordinaire, qui devra continuer à être suivie pour les textes les plus importants politiquement*»¹²¹.

La successiva prassi applicativa è apparsa coerente con l'intento, manifestato in quella sede, di applicare la PLEC «*prioritairement aux textes consensuels et dotés d'une portée politique limitée*»¹²², come può risultare da una ricognizione del carattere dei testi esaminati secondo

¹¹⁸ Il Presidente del Senato, nell'*exposé des motifs* della proposta di risoluzione, ha precisato che per assicurarne l'applicazione «*il sera possible pour les commissions de mobiliser, dans un premier temps, la régie mobile pour la captation vidéo des débats. Dans un second temps, il est prévu d'équiper toutes les commissions de caméras fixes commandées à distance par une régie, comme pour la séance publique*» (Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 98, op. cit., 7).

¹¹⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018, cons. 6.

¹²⁰ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, n° 134, op. cit., 34.

¹²¹ *Ivi*, 38.

¹²² *Ivi*, 39.

questa procedura¹²³. Finora (marzo 2020), essa è stata impiegata dal Senato 23 volte, con una media di quasi una volta al mese, per l'esame sia di interi progetti di legge sia di alcuni articoli soltanto (in 4 casi): si tratta di un dato particolarmente rilevante, nella misura in cui esprime l'avvenuta familiarizzazione dei senatori con questo nuovo modo di legiferare, percepito come lo strumento più efficace per accelerare l'esame di quei progetti e di quelle singole porzioni di testo che non sollevano particolari controversie, sempre e necessariamente sulla base di un consenso pressoché unanime da accertare di volta in volta in sede di commissione e di Conferenza dei presidenti.

Mentre il Senato iniziava ad avvalersi della PLEC, il programma di riforme istituzionali annunciato dal Presidente Macron nel discorso del 3 luglio 2017 segnava una tappa importante con la presentazione, il 9 maggio 2018, del progetto di legge costituzionale *Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace*. Ai nostri fini, interessa segnalare come l'apertura mostrata un anno prima dal Capo dello Stato verso un'approvazione delle leggi direttamente in commissione abbia trovato un riscontro soltanto parziale nell'art. 4 del progetto, mirante in realtà a costituzionalizzare l'ossatura di una procedura legislativa parzialmente decentrata come quella già adottata dal *Sénat*. Infatti, con l'obiettivo di realizzare «un partage utile entre commissions et séance plénière afin de rendre cette dernière plus dynamique et les débats qui se tiennent en son sein plus lisibles par nos concitoyens»¹²⁴, esso prevedeva l'aggiunta all'art. 42 Cost. di un nuovo comma che demandava alla legge organica la determinazione delle condizioni alle quali i testi adottati, in presenza del Governo, dalla commissione investitane sarebbero stati discussi, in tutto o in parte, soltanto in seduta plenaria, e stabiliva che il diritto di emendamento degli articoli sottoposti a tale procedura si sarebbe esercitato unicamente in commissione. Ad ogni modo, il 19 agosto 2018 il Governo ha deciso di ritirare definitivamente il progetto, dopo che a fine luglio il relativo dibattito parlamentare era stato sospeso a causa delle ripercussioni politiche dell'«*affaire Benalla*»¹²⁵.

Tuttavia, accantonato ogni proposito di revisione della Costituzione, la spinta a favore dell'innovazione istituzionale, lungi dall'esaurirsi, ha prontamente trovato, almeno in parte, uno sbocco più agevole nell'apertura di una nuova stagione di riforma dei regolamenti parlamentari¹²⁶. Lo dimostra – ancora più dell'adozione da parte del Senato di ulteriori due risoluzioni di modifica del suo Regolamento¹²⁷ – l'approvazione, avvenuta il 4 giugno 2019,

¹²³ L'elenco dei testi esaminati dal Senato secondo la PLEC può essere consultato all'indirizzo www.senat.fr/espace_presse/actualites/201510/amender_la_loi_en_commission_uniquement_une_nouvelle_procedure_a_luvre.html#c638740.

¹²⁴ Assemblée nationale, Quinzième législature, n° 911, *Project de loi constitutionnel pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, présenté au nom de M. Emmanuel Macron, Président de la République, par M. Édouard Philippe, Premier ministre, et par Mme Nicole Bellonbet, garde des sceaux, ministre de la justice*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018, 7.

¹²⁵ Cfr. P. PICIACCHIA, *La riforma costituzionale all'ombra dell' "affaire Benalla"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2018.

¹²⁶ Così P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del Regolamento dell'Assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2019, 1 ss., spec. 5.

¹²⁷ Cfr. Sénat, Session ordinaire de 2018-2019, n° 97, *Résolution renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois*, adopté le 7 mai 2019; Sénat, Session ordinaire de 2018-2019, n° 112, *Résolution clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat*, adopté le 18 juin 2019. Su entrambe le risoluzioni, v. P. PICIACCHIA, *Nel solco della democrazia rappresentativa: il tandem tra le due teste dell'Esecutivo, il necessario rinsaldarsi del rapporto Parlamento/Governo e il rilancio delle riforme istituzionali (con qualche concessione alla democrazia diretta e partecipativa)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2019, 12 s.

di una risoluzione che ha ampiamente riformato il Regolamento dell'Assemblea nazionale¹²⁸ intervenendo per l'appunto su alcuni degli ambiti già investiti dalla progetto dell'anno precedente. Tra questi, occorre annoverare proprio la disciplina di un procedura legislativa semi-decentrata in commissione, introdotta mediante l'aggiunta all'interno del Titolo II, dedicato al procedimento legislativo, di un nuovo Capitolo V *bis* rubricato «*Procédure de législation en commission*», composto dagli artt. 107-1, 107-2 e 107-3 R.A.N.¹²⁹ Già contemplata tra le proposte di riforma formulate nel giugno 2018 dal *Groupe de travail parlementaire sur la procédure législative et les droits de l'opposition*¹³⁰, la PLEC è stata fatta confluire nel primo asse della proposta di risoluzione presentata dal Presidente dell'*Assemblée*¹³¹, comprendente una serie di interventi diretti a incrementare l'efficacia del procedimento legislativo. Sotto questo profilo, anche alla luce dell'ormai pluriennale esperienza della sua applicazione al Senato, essa è stata ritenuta un congegno particolarmente valido in ragione della sua intrinseca idoneità ad «*accélérer les débats en séance publique sur des textes à faible enjeu politique*», nonché a «*éviter les redondances entre les travaux en commission et ceux en séance publiques*»¹³².

L'Assemblea nazionale ha adottato una disciplina della procedura sostanzialmente coincidente con quella vigente a *Palais du Luxembourg*. Le uniche differenze, invero di non rilevante portata, riguardano pochi punti. In primo luogo, diversamente che al Senato, si precisa la finestra temporale entro la quale il Governo, il presidente della commissione competente per il merito e il presidente di un gruppo possono opporsi alla procedura, fissata a massimo quarantott'ore dalla decisione dalla Conferenza dei presidenti di applicarla (art. 107-1, comma 4). In secondo luogo, mentre alla Camera alta questi stessi soggetti possono ottenere il ritorno alla procedura normale massimo entro il venerdì che precede la seduta plenaria, salvo la possibilità che la Conferenza accolga una richiesta in tal senso avanzata oltre questo termine, a *Palais Bourbon* quest'ultima eventualità resta del tutto esclusa, mentre si prevede che il diritto di rimessione al *plenum* possa esercitarsi al più tardi quarantott'ore dopo che sia stato reso disponibile il testo adottato dalla commissione (art. 107-2, comma 6). Inoltre, durante la discussione in aula, agli interventi del Governo e del relatore può aggiungersi anche, «*le cas échéant*», quello del presidente della commissione (art. 107-3, comma 1). Ancora, sull'ammissibilità degli emendamenti che possono essere presentati in plenaria non decide la commissione, bensì – in accordo con la tradizione di questo ramo,

¹²⁸ Assemblée nationale, Session ordinaire de 2018-2019, texte adopté n° 281, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, adopté le 4 juin 2019.

¹²⁹ Le relative disposizioni sono state giudicate dal *Conseil* non contrarie alla Costituzione: cfr. Conseil constitutionnel, décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, cons. 36-40. Si noti che la PLEC non ha sostituito la vecchia «*procédure d'examen simplifiée*» (PES) (artt. 103-107 R.A.N.), la quale priva il *plenum* della discussione generale e delle dichiarazioni di voto, ma non dell'esercizio del diritto di emendamento. Benché applicabile a tutti i progetti di legge, nella prassi la PES è stata impiegata quasi esclusivamente per l'esame dei progetti di legge autorizzanti la ratifica o l'approvazione dei trattati. Similmente, al Senato la PLEC ha sostituito tutte le previgenti procedure abbreviate tranne quella del voto senza discussione dei progetti che autorizzano la ratifica o l'approvazione dei trattati (art. 47 *decies* R.S.).

¹³⁰ Cfr. la proposta n. 10 in Assemblée nationale, *Pour une nouvelle Assemblée nationale. Les rendez-vous des réformes 2017-2022, 2^e Conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*, juin 2018, 22.

¹³¹ Assemblée nationale, Quinzième législature, n° 1882, *Proposition de résolution tentant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, présentée par M. Richard Ferrand, Président de l'Assemblée nationale*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 avril 2019.

¹³² *Ivi*, 5.

codificata all'art. 98, comma 5 – il Presidente d'Assemblea, eventualmente previa consultazione del presidente della commissione (art. 107-3, comma 2). Infine, non si è reso necessario specificare il regime di pubblicità delle sedute in commissione, dal momento che l'art. 46 R.A.N. prevede già che «*Les travaux des commissions sont publics*» e che al termine di ciascuna riunione sia pubblicato un resoconto che può essere incluso nella relazione.

La riforma regolamentare è entrata in vigore il 1° settembre 2019. Finora (marzo 2020) la PLEC è stata utilizzata una volta, per l'esame in seconda lettura di una proposta di legge approvata dall'Assemblea il 12 febbraio 2020¹³³.

5. Le procedure semi-decentrate in Italia e in Francia: possibili fattori di razionalizzazione del procedimento legislativo bicamerale?

Nelle analogie tra il procedimento legislativo in sede redigente e la *procédure de législation en commission*, nonché soprattutto nella sostanziale simultaneità tra la valorizzazione della sede redigente al Senato italiano e gli ultimi approdi del processo di recupero del ruolo delle commissioni parlamentari francesi, sembra potersi leggere una comune valutazione positiva del punto di equilibrio tra commissioni e assemblea fissato dalle procedure semi-decentrate: investendo le prime della soluzione dei problemi relativi alla concreta elaborazione dell'articolato e la seconda della fase propriamente costitutiva della legge – la quale oltretutto garantisce la massima esibizione pubblica dei contenuti essenziali del testo e delle posizioni del Governo, dei gruppi e dei singoli parlamentari – tale modello di divisione del lavoro legislativo pare effettivamente costituire una risposta ragionevole e bilanciata all'esigenza sempre più avvertita di accrescere l'efficienza e la comprensibilità stessa del funzionamento delle assemblee contemporanee.

In quest'ottica, con riferimento all'ordinamento italiano, riteniamo che il potenziale di razionalizzazione procedimentale insito nelle novelle regolamentari esaminate possa essere ancora utilmente esplorato, a patto che all'avvenuta contaminazione della sede redigente «modello Senato» con elementi di quella prevista alla Camera sia fatto seguire, in un moto circolare dagli effetti omogeneizzanti, un recepimento nella seconda di quei caratteri della prima che hanno concorso a porre le premesse della sua recente “resurrezione”. Si tratta, in primo luogo, di riconoscere espressamente al Governo, a un decimo dei componenti dell'Assemblea e a un quinto dei membri della Commissione la facoltà di rimettere al *plenum* i progetti di legge esaminati in sede redigente fino al momento della loro approvazione definitiva, così da rimuovere quella grave lacuna garantistica che alla Camera ha rappresentato la ragione assorbente della pressoché totale marginalizzazione della procedura¹³⁴. In secondo luogo, occorrerebbe attribuire anche al Presidente dell'Assemblea

¹³³ Assemblée nationale, Session ordinaire de 2019-2020, texte adopté n° 402, *Proposition de loi visant à créer le statut de citoyen sauveur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture*, 12 février 2020.

¹³⁴ Per una risalente proposta in tal senso, cfr. D. MARRA, *Prospettive di riforma*, op. cit., 63 s.

di Montecitorio la competenza a scegliere *ab origine* e direttamente la sede dell'esame dei progetti di legge¹³⁵, con il vincolo a optare «di regola» per la sede legislativa o per quella redigente. Con specifico riferimento alla sede legislativa, anche alla luce del tipo di utilizzo che ne è stato fatto al Senato durante il biennio considerato, andrebbe valutata la convenienza di mantenere l'attuale previsione che la riserva ai testi che riguardino «questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale» o che rivestano «particolare urgenza» (art. 92, comma 1, Reg. Cam.): in tal modo, infatti, si espliciterebbe un criterio di massima in grado di orientare la Presidenza nella scelta tra l'una e l'altra sede decentrata.

In definitiva, gli obiettivi di semplificazione cui tendono le modifiche adottate al Senato potrebbero trovare piena realizzazione solo ponendo rimedio alle residue asimmetrie tra i regolamenti parlamentari rispetto a questi profili, recuperando pertanto la prospettiva, sottesa alla concezione del Parlamento quale «organo unitario a struttura complessa»¹³⁶, di «un procedimento parlamentare sostanzialmente unitario»¹³⁷. In tal senso, il trapianto nel tessuto regolamentare della Camera degli elementi che qualificano la sede redigente nell'altro ramo non solo prometterebbe di replicarne gli effetti di snellimento delle dinamiche intraorganiche di esercizio della funzione legislativa, ma potrebbe anche avere ripercussioni positive, a Costituzione invariata, sulla funzionalità e sull'efficienza del nostro sistema bicamerale paritario e perfetto, restituendo attualità – sebbene con prevalente riferimento alle Commissioni in sede redigente – alla risalente affermazione secondo cui «non sarebbe vitale, senza il sistema delle commissioni deliberanti, il bicameralismo assolutamente paritario previsto nella nostra Carta»¹³⁸. Non è infatti difficile immaginare che l'assegnazione «di regola» alle Commissioni in sede decentrata e in particolare l'incrementata appetibilità della sede redigente possano concretamente operare in modo da assicurare una rapida approvazione definitiva dei progetti di legge tecnici o intorno ai quali si registri un ampio consenso, offrendo ai Presidenti d'Assemblea una pluralità di percorsi procedurali tra i quali scegliere discrezionalmente, anche sulla base di opportune intese: così, la procedura semi-decentrata potrebbe essere adottata sia dalla Camera investita per prima dell'esame di un testo, sia dall'altra; oppure, a seguito di una prima lettura nella quale sia stato ritenuto preferibile seguire la «procedura normale», in seconda lettura, ove si riscontri la volontà di procedere a un'approvazione senza modifiche o con ritocchi marginali, si potrebbe seguire la procedura in sede redigente (o in sede legislativa), secondo uno schema che pare perfezionare il «bicameralismo alternato» (o «monocameralismo di fatto») da tempo radicatosi nella prassi parlamentare¹³⁹; in altre ipotesi, infine, potrebbe

¹³⁵ Ciò metterebbe fine all'attuale asimmetria per cui, mentre al Senato la scelta della sede dell'esame rappresenta un potere esclusivo del Presidente, alla Camera le scelte presidenziali assumono la forma di semplici proposte da sottoporre alla valutazione dell'Assemblea.

¹³⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 111.

¹³⁷ A. MANZELLA, *Post-scriptum*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 2016, 328. Sull'opportunità di riforme regolamentari che riducano le disarmonie tra i due rami del Parlamento, cfr. N. LUPO, *Funzioni*, op. cit., 16 ss.

¹³⁸ L. ELIA, *Le Commissioni*, op. cit., 101.

¹³⁹ In base a tale sistema, impiegato largamente per la conversione dei decreti-legge e, più di recente, anche per l'approvazione della legge di bilancio, soltanto la Camera che avvia l'esame interviene sul testo del progetto di legge,

risultare conveniente svolgere la prima lettura in sede redigente e la seconda in sede legislativa, oppure decentrare per intero entrambe.

Nell'ordinamento francese, in meno di due anni, si è compiutamente realizzato quanto abbiamo appena auspicato a proposito dei due rami del nostro Parlamento: vale a dire l'adozione da parte di entrambe le Camere di una medesima modalità di esercizio della funzione legislativa, alternativa a quella ordinaria e dotata di una portata semplificatoria che, ove adeguatamente sfruttata attraverso un opportuno coordinamento tra le due assemblee, potrebbe certamente contribuire, limitatamente all'approvazione dei progetti di legge meno controversi, a innalzare il grado di razionalità del sistema bicamerale. In effetti, anche nell'ambito del modello parlamentare francese paiono sussistere i margini per conseguire, a Costituzione invariata, una più efficiente sinergia tra le due Camere, nonostante un'articolazione del procedimento legislativo bicamerale diversa da quella tracciata dalla nostra Carta costituzionale. Tale differenza, riconducibile all'adozione di un bicameralismo asimmetrico che in caso di persistente disaccordo tra Assemblea nazionale e Senato permette al Governo di richiedere alla prima, titolare esclusiva del rapporto fiduciario, di decidere definitivamente (art. 45, quarto comma, Cost.), appare strettamente connessa al diverso assetto della forma di governo: mentre il bicameralismo paritario e la debole razionalizzazione del regime parlamentare formano un binomio la cui atipicità riflette appieno la preoccupazione del costituente italiano per i limiti e le garanzie nei confronti del potere della maggioranza politica¹⁴⁰, l'asimmetria del sistema bicamerale francese costituisce un fondamentale corollario del parlamentarismo razionalizzato di matrice gaullista, imperniato sul riconoscimento in capo al Governo di incisivi poteri di condotta del proprio indirizzo in Parlamento¹⁴¹. Tuttavia, se si escludono la prevalenza accordabile in ultima

mentre l'altra si limita a ratificare la decisione della prima. Su questo schema, il quale, ove sia innescato dal Governo attraverso la posizione della questione di fiducia (talora anche sul maxiemendamento), non manca di sollevare criticità, cfr. E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 23 s.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 59 s.; G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, op. cit., 73 s.; V. DI PORTO, *La problematica "prassi dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, op. cit., 114 s.; I. IOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 40 ss.; C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013, 5; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, 9 s.; 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, 93.

¹⁴⁰ Tale atipicità risiede nel fatto che tutti i sistemi parlamentari, tranne quello italiano, adottano un bicameralismo asimmetrico, nel presupposto che «la natura del rapporto fiduciario fra parlamento e governo – tendenzialmente "monista" – mal tollererebbe un doppio circuito fra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e governo [...] espressione di un cattivo funzionamento delle procedure democratiche e fonte di instabilità governativa» (A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 36). In merito alle scelte compiute costituente, cfr., *inter alia*, E. CHELLI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 2, Torino, Utet, 1987, 323, secondo il quale «Come per tanti altri congegni dello Stato-apparato, la spinta che allora più veniva ad orientare la scelta di un tale modello [bicamerale] era, in definitiva, quella che si legava alla ricerca di nuove tecniche di garanzia contro i rischi di concentrazione del potere».

¹⁴¹ Sul parlamentarismo razionalizzato, cfr. P. AVRIL, *Le parlementarisme rationalisé*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, nn. 5-6/1998, 1507 ss.; P. LAVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

istanza all'Assemblea, nonché la possibilità, in una fase precedente, di interrompere la *navette* attraverso la convocazione di «*une commission mixte paritaire*» (art. 45, secondo comma, Cost.), il procedimento legislativo bicamerale francese risulta in ampia misura sovrapponibile a quello italiano, stante la regola generale fissata dall'art. 45, primo comma, Cost., ai sensi del quale «*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identiques*». Proprio da tale configurazione “quasi paritaria” dell'*iter legis* derivano quelle ridondanze procedimentali che un ricorso coordinato alla PLEC da parte delle Camere potrebbe consentire, almeno in parte, di attenuare.

Ad ogni modo, sarà la prassi che verrà gradualmente a formarsi nel prossimo futuro in relazione all'applicazione di tale procedura, ancora ai suoi albori, a incaricarsi di dimostrare se ed eventualmente in quale misura il potenziale di semplificazione procedurale che essa racchiude sarà in grado di dispiegarsi in direzione di una migliore funzionalità del Parlamento nel suo complesso.

ABSTRACT

Negli ultimi anni, attraverso la riforma dei loro regolamenti, il Senato italiano e i due rami del Parlamento francese hanno proceduto in direzione di una razionalizzazione delle modalità di esercizio della funzione legislativa incentrata sul rafforzamento del ruolo delle commissioni parlamentari. La rivalutazione della sede redigente presso la seconda Camera italiana e l'adozione di una procedura analoga da parte di entrambe le Camere francesi evidenziano una comune valutazione positiva dello schema di distribuzione del lavoro legislativo tra commissioni e assemblea su cui si basano i procedimenti semi-decentrati.

In recent years, through the reform of their rules of procedure, both the Italian Senate and the two Houses of French Parliament aimed to rationalise the exercise of the legislative function by enhancing the role of parliamentary committees. The revaluation of the committees acting in a drafting capacity in the Italian upper House and the adoption of a similar procedure by both French Houses point out that these assemblies share a positive assessment of the distribution of legislative tasks between commissions and plenum on which semi-decentralised procedures are based.

PAROLE CHIAVE: Parlamento; commissioni; sede redigente; procedimento legislativo; regolamenti parlamentari.

KEYWORDS: Parliament; committees; drafting capacity; legislative process; rules of procedure.