

La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*

di Angelo Summa

(4 febbraio 2014)

Nella seduta del 29 gennaio 2014, la Presidente della Camera, Laura Boldrini, per superare l'ostruzionismo delle opposizioni sul decreto-legge “*IMU-Bankitalia*”¹ che rischiava di impedirne la conversione in legge nei termini previsti dalla Costituzione, si è vista costretta a procedere direttamente al voto finale, ricorrendo per la prima volta all'istituto della “*ghigliottina*”.

Ma a quale norma si fa riferimento e perché non era mai stata applicata prima, sebbene, in passato, si fosse minacciato più volte di farlo?

E' inutile cercarla; nell'indice analitico del regolamento la voce “*ghigliottina*” non c'è. Questo istituto - al contrario del Senato dove è in parte disciplinato dal regolamento - discende da un'interpretazione della Presidenza della Camera della XIII legislatura, poi riconfermata nelle legislature successive.

Le riforme regolamentari del 1997 hanno stabilito che l'organizzazione delle discussioni dei progetti di legge, esaminati dall'Assemblea, avviene, di norma, attraverso il contingentamento dei tempi, in modo da dare attuazione al principio per cui “*la Camera organizza normalmente i propri lavori secondo il metodo della programmazione*” (art. 23, comma 1 del regolamento del 1971). Questa regola generale è stata derogata dall'articolo 154, comma 1, secondo cui “*in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni*” regolamentari che prevedono il contingentamento dei tempi. Questo comporta la possibilità, per le opposizioni, di utilizzare tutti i tempi disponibili per gli interventi previsti dal regolamento nelle varie fasi procedurali. Questa eccezione era stata già prevista al momento della prima “*cauta*” introduzione del contingentamento alla Camera nel 1990 - “*fino alla approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti-legge*”- e riconfermata, per l'appunto, con le novelle del '97².

Sin da subito si è posta una questione di natura interpretativa³. In favore dell'applicabilità della norma ai soli disegni di legge di conversione dei decreti-legge pendenti alla data d'entrata in vigore delle nuove disposizioni si è richiamata la natura delle disposizioni transitorie, le quali - nell'assenza di un *dies ad quem* - non possono che riferirsi alle situazioni esistenti al momento della loro entrata in vigore. Secondo questa interpretazione erano quindi da ritenere assoggettabili al contingentamento dei tempi tutti i disegni di legge di conversione presentati successivamente alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari (1° gennaio 1998)⁴. Una lettura questa che non ha mai trovato applicazione (e neppure conferme nei lavori preparatori).

La Presidenza, alla luce delle obiezioni sollevate in seno alla Giunta per il regolamento, in particolare dai gruppi di opposizione, ha ritenuto di “*congelare*” l'applicazione della disposizione

* Scritto sottoposto a referee

¹ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia* (A.S. 1188 - A.C. 1941). Legge n. 5 del 29 gennaio 2014 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 29 gennaio 2014

² L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II° edizione, il Mulino, 2013, pag. 179.

³ Giunta per il regolamento, riunioni del 9, 18 e 19 febbraio 1998, XIII leg., *Atti Camera dep., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*.

⁴ *Relazione della Giunta per il regolamento sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo*, XIII leg., *Atti Camera dep.*, doc II-ter, n.1, pag. 12.

dell'articolo 154 del regolamento, con una apposita pronuncia presidenziale, adottata nella XIII legislatura⁵ e sostanzialmente confermata nella prassi nelle legislature successive⁶. Nel timore che *“un'interpretazione che rendesse eccessivamente agevole al Governo l'approvazione dei decreti-legge rischierebbe di riprodurre la vecchia situazione dove, invece della reiterazione, avremmo sostanzialmente una sorta di autostrada davanti ai decreti-legge, stravolgendo il rapporto Governo-Parlamento”*⁷.

La Presidenza della Camera ha dovuto in altre parole contemperare due esigenze diverse: da un lato arginare il ricorso eccessivo allo strumento della decretazione d'urgenza, dall'altro assicurare il diritto costituzionale della maggioranza di deliberare. Questo anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, con la quale si è sostanzialmente inibita la reiterazione dei decreti-legge decaduti per mancata conversione nei termini costituzionali, equiparando gli effetti di tale decadenza a quelli della reiezione del decreto-legge.

Diverse sono state le pronunce presidenziali⁸ finalizzate a riaffermare il *“dovere costituzionale”* del Presidente di assicurare il voto dell'Assemblea sul disegno di legge di conversione di un decreto-legge⁹. La mancata deliberazione entro il termine costituzionale avrebbe l'effetto di una reiezione del provvedimento, oltretutto ancora più grave se per effetto del comportamento di una minoranza. In quanto *“senza interventi, nel caso di ostruzionismo che si protragga fino al sessantesimo giorno, ci si trova di fronte ad un principio che, chiunque governi, è antidemocratico, cioè che sia una minoranza a deliberare e non una maggioranza. E questo non è accettabile in nessun sistema politico democratico”*¹⁰.

Nel caso di comportamenti dilatori dell'opposizione tali da impedire la pronuncia sulla conversione di un decreto, se non si adottassero adeguate contromisure si finirebbe, quindi, per ammettere che a deliberare sia la minoranza. Questo configurerebbe una violazione dell'articolo 64 della Costituzione, in base al quale le deliberazioni delle Camere sono adottate a maggioranza¹¹. La Presidenza della Camera ha pertanto costantemente affermato, fin dalla XIII legislatura, come rientri nella sua responsabilità assicurare la deliberazione della Camera sui decreti-legge nei termini costituzionali ricorrendo, se necessario, allo strumento della *“ghigliottina”*.

A questa interpretazione si è giunti malgrado l'assenza di una norma precisa come quella presente, nel regolamento del Senato, in base alla quale, il disegno di legge, presentato in prima lettura, *“è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento”* (art. 78, comma 5, del regolamento del Senato). A tal fine è ammesso il contingentamento dei tempi di discussione (art. 55, comma 5, del regolamento del Senato) Con una decisione della Conferenza dei Presidenti di gruppo del

⁵ Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 19 marzo 1998, XIII leg., *Atti Camera dep., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*.

⁶ G. Lasorella, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Cedam, 2004, pag. 41. In questo senso vedi anche le sedute della Giunta per il regolamento del 12 settembre e del 16 ottobre 2001, XIV leg., *Atti Camera dep., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*.

⁷ Seduta della Camera dei deputati, 11 maggio 2000, XIII leg., Presidente Luciano Violante.

⁸ Sedute della Camera dei deputati: 11 maggio 2000 e 28 febbraio 2001, Presidente Luciano Violante; 19 dicembre 2001 e 21 maggio 2003, XIV leg., Presidente Pierferdinando Casini.

⁹ Seduta della Camera dei deputati, 14 ottobre 2004, XIV leg., Presidente Pierferdinando Casini.

¹⁰ Seduta della Camera dei deputati, 11 maggio 2000, XIII leg., Presidente Luciano Violante.

¹¹ Giunta per il regolamento, 12 settembre 2001, Presidente Casini, XIV leg., *Atti Camera dep., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*.

Senato del 30 novembre 1996, si è data maggiore coerenza alla predetta disposizione, prevedendo l'applicazione della "ghigliottina" al trentesimo giorno dal deferimento, ove il disegno di legge sia stato presentato al Senato o entro sessanta giorni complessivi se trasmesso dalla Camera. Alla scadenza il Presidente può porre in votazione la conversione in legge del decreto con l'automatica decadenza di tutti gli emendamenti non esaminati, salvo, in casi determinati, porre in votazione gli emendamenti accolti dalla Commissione competente per l'esame in sede referente¹².

Va nondimeno ricordato che il problema di assicurare il voto della Camera sui decreti-legge è una responsabilità che compete al Presidente, indipendentemente dal fatto che l'allungamento dei tempi dipenda dalla dinamica dei rapporti tra maggioranza ed opposizione¹³. In passato, in più di un'occasione si sono registrate forme di ostruzionismo anche da parte di gruppi della maggioranza, con rischi ancora maggiori di non riuscire a convertire, entro il termine stabilito dall'art. 77 della Costituzione, il decreto-legge pendente. La valutazione della Presidenza, in questi casi, non deve essere letta come una decisione penalizzante verso l'opposizione, in quanto attiene comunque ai rapporti tra Governo e Parlamento.

La mancata deliberazione della Camera finirebbe per rendere la Presidenza partecipe e corresponsabile di una scelta di merito avente effetti definitivi di rigetto, come aveva già chiarito la Presidenza nella seduta dell'11 maggio 2000: *"sarebbe responsabilità specifica del Presidente di questa Camera se, per mia viltà, non avessi il coraggio di assumere una decisione dura, che va assunta per salvaguardare un essenziale principio democratico del nostro paese"*. Il mancato contingentamento dei decreti-legge non può determinare effetti incompatibili con i principi costituzionali e con le responsabilità del Presidente della Camera in ordine al loro rispetto. In una situazione di *"imprevedibilità"* dei tempi necessari per la conversione del decreto-legge, si consentirebbe alle opposizioni di occupare per intero i tempi di lavoro dell'Assemblea, impedendo sostanzialmente alla Camera di svolgere qualunque altra attività, introducendo elementi di precarietà nella programmazione dei lavori. L'esercizio di questa facoltà da parte delle opposizioni o di una minoranza non può giungere fino a determinare la decadenza dei provvedimenti d'urgenza, precludendo alla Camera la deliberazione sulla loro conversione in legge entro i termini costituzionali.

Neppure è da considerarsi rilevante il fatto che ci si trovi in prima o in seconda lettura del decreto-legge. Se è vero che i casi in cui è stato prefigurato il ricorso alla "ghigliottina" riguardavano per lo più decreti-legge già approvati dal Senato e non modificati alla Camera, nell'imminenza dello scadere del termine del sessantesimo giorno, la Presidenza, nelle passate legislature, non ha mancato di ritenere applicabile la "ghigliottina" anche ai decreti-legge in prima lettura (dunque prima del sessantesimo giorno), e questo al fine di assicurare anche al Senato i tempi necessari per il relativo esame¹⁴, nonché al Presidente della Repubblica i tempi necessari per la promulgazione della legge di conversione¹⁵. Per questi motivi, in passato, non si è escluso di arrivare a interrompere

¹² V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V° edizione, Giuffrè editore, pag. 639.

¹³ Seduta della Camera dei deputati, 21 maggio 2003, XIV leg., Presidente Pierferdinando Casini.

¹⁴ Conferenza dei Presidenti di gruppo del 29 settembre 2005, decreto-legge "violenza negli stadi" e decreto-legge "sul cinema"; seduta della Camera dei deputati del 19 dicembre 1996, decreto-legge "Giubileo".

¹⁵ Conferenza dei Presidenti di gruppo del 31 marzo 2009, decreto-legge "quote latte"; Conferenza dei Presidenti di gruppo del 30 settembre 2009, decreto-legge "anticrisi". Nel comunicato stampa della Camera dei deputati del 30 settembre 2009, si legge: "... che la Presidenza, ove a ciò costretta, non si sottrarrà al suo preciso dovere di porre direttamente in votazione il decreto-legge entro le ore 15 di domani, giovedì 1° ottobre; nell'indicare tale termine il Presidente Gianfranco Fini ha tenuto conto della necessità di assicurare un minimo margine di tempo per l'esercizio da parte del Capo dello Stato delle sue prerogative costituzionali."

l'esame del decreto-legge, quale che sia lo stato cui esso è pervenuto (esame degli emendamenti o degli ordini del giorno), per passare direttamente alle deliberazioni conclusive. Quanto agli emendamenti, è da ritenersi che dovrebbero essere presi in considerazione i soli emendamenti derivanti dal parere espresso dalla commissione bilancio, secondo il regime procedurale previsto dall'articolo 86, comma 4-*bis*, a garanzia della necessaria copertura finanziaria delle leggi (art. 81, comma 3, Cost.). Ragioni di opportunità suggeriscono, per il futuro, di acquisire l'orientamento della Giunta per il regolamento per meglio definire le modalità con cui pervenire alla votazione finale, in particolare per quanto concerne gli emendamenti da votare, le eventuali relative dichiarazioni di voto e lo svolgimento delle dichiarazioni di voto finale. A questo proposito, è corretto ricordare che la Presidente Laura Boldrini prima di applicare la "ghigliottina" ha riunito la Conferenza dei Presidenti di gruppo e, constatato che il numero residuo degli iscritti per dichiarazione di voto finale era pari a 164 (per un totale di oltre 27 ore), ha invitato a ritirare le iscrizioni a parlare per consentire la conversione in legge del decreto, mancando poche ore alla sua scadenza. In ogni caso, prima di procedere al voto finale *"tutte le fasi del procedimento si sono svolte e (...) i gruppi hanno potuto già esprimere le loro posizioni in dichiarazione di voto"* ¹⁶.

E' stato assicurato lo svolgimento di tutte le fasi di discussione e di votazione: dal dibattito sulle pregiudiziali, alla discussione generale; dalle dichiarazioni di voto sulla fiducia (con la quale sono stati respinti tutti gli emendamenti e articoli aggiuntivi), alla illustrazione e votazione degli ordini del giorno; alle dichiarazioni di voto finali sul provvedimento, una per ogni gruppo parlamentare. Più una serie d'interventi sul processo verbale. Un *iter* parlamentare approfondito che ha visto l'Assemblea impegnata per due settimane (più di 7 giorni di dibattito, per un totale di 34 ore).

Fino alla prima applicazione l'istituto aveva retto bene alla prova dei fatti, svolgendo una funzione sostanzialmente *"inibitoria"*.

Nella gran parte dei casi dopo *"il preannuncio dell'intenzione del Presidente"* di applicare la "ghigliottina" era cessato l'ostruzionismo e il decreto-legge era stato convertito nei modi ordinari¹⁷. In altri casi era stato invece il Governo a rinunciare alla conversione del decreto-legge¹⁸.

Meglio fermarsi un minuto prima ed evitare che scatti la "ghigliottina" piuttosto che costituire un "pericoloso" precedente, non solo per l'opposizione ma anche per il Governo. I provvedimenti d'urgenza sono divenuti negli anni gli strumenti ordinari con cui l'esecutivo legifera, riportare ora il procedimento di conversione in legge dei decreti-legge nell'alveo della Costituzione, regolare la loro discussione, attraverso una scansione precisa dei tempi, in Commissione e in Assemblea, secondo il metodo della programmazione dei lavori, potrebbe non essere, al di là delle dichiarazioni formali, una priorità per il Governo. Considerati i vantaggi del decreto-legge: sia in termini di immediata entrata in vigore delle norme, sia di poter godere di una *"corsa preferenziale"* nelle assemblee legislative. Inoltre, la situazione di incertezza sui tempi di approvazione giustifica il ricorso sistematico alla questione di fiducia da parte del Governo, un espediente a cui ricorrere per superare i dissidi interni alla maggioranza. Allo stesso tempo, non potendo contingentare i tempi della discussione, il decreto-legge è per l'opposizione un'arma potente per trattare da una posizione

¹⁶ Seduta della Camera dei deputati, 29 gennaio 2014, XVII leg., Presidente Laura Boldrini.

¹⁷ Sedute della Camera dei deputati: 19 dicembre 1996, decreto-legge "Giubileo"; 28 febbraio 2001, decreto-legge "enti locali"; 19 dicembre 2001, decreti-legge "Agea", "proroga termini" e "personale sanitario"; 23 luglio 2003, decreto-legge "missioni"; 14 ottobre 2004, decreto-legge "personale del Cnipa".

¹⁸ Sedute della Camera dei deputati: 11 maggio 2000, XIII leg., decreto-legge "lavoratori socialmente utili nella giustizia"; 21 maggio 2003, XIV leg., decreto-legge "Unire".

di forza, pena la decadenza del provvedimento. L'attività ostruzionistica su un decreto-legge torna utile per rallentare l'*iter* di altri provvedimenti, inseriti nel calendario dopo il decreto, oppure per negoziare emendamenti o altre modifiche.

Fedeli al principio che non c'è nulla di più stabile di una norma transitoria, non ci sarebbe quindi da stupirsi, considerati gli interessi in gioco, se questa materia dovesse restare ancora senza una disciplina definita.

Forum di Quaderni Costituzionali