

ASTRID POLICY BRIEF

3

PROPOSTE PER LA RIPRESA

IL PARLAMENTO

La pandemia da Covid 19 ha provocato effetti da molti paragonati a quelli prodotti da una guerra mondiale. Famiglie, imprese, istituzioni, pubbliche amministrazioni, comunità intermedie non piangono solo i loro defunti, devono affrontare problemi inediti e sfide formidabili. Occorrono idee nuove e proposte concrete. Tutti possono e debbono dare il loro contributo. Astrid si propone di farlo con alcuni brevi policy brief. Dedichiamo il terzo al tema delle innovazioni da introdurre per far funzionare meglio il Parlamento dopo la riduzione del numero dei parlamentari e di fronte alle sfide della ripresa dopo la pandemia.

Il paper è stato predisposto da Cesare Pinelli e Andrea Manzella, con la collaborazione e il contributo di Franco Bassanini, Enzo Cheli, Cristina Fasone, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Giorgio Macciotta, Giovanni Piccirilli, Massimo Villone.

AGOSTO 2020

Premessa

Da tempo ASTRID offre analisi e contributi scientifici aggiornati all'evoluzione della prassi del Parlamento e al relativo bisogno di riforme: da *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, il Mulino, 2007, a *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura degli stessi, Passigli, 2017: Quest'ultimo, pubblicato qualche settimana dopo il referendum del dicembre 2016, indicava tempestivamente una serie di soluzioni organizzative per consentire il miglior funzionamento di un Parlamento destinato, per effetto del voto popolare, a restare ancorato al modello bicamerale paritario ancora per un lasso non breve di tempo.

Quelle proposte non hanno perso di attualità; traggono anzi nuove ragioni a seguito dell'emergenza Covid, nonché della approvazione parlamentare della legge costituzionale che riduce il numero dei componenti delle due Camere (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori) e sulla quale il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi col referendum del 20 settembre. Una tale riduzione, portando il totale dei membri delle due assemblee a un numero più basso di quello attuale della sola Camera dei deputati, avrà ripercussioni rilevanti sia sulle modalità di traduzione dei voti in seggi, sia sulla rispondenza della struttura delle assemblee nelle loro diverse articolazioni – dall'aula alle commissioni e agli altri organi interni – alle funzioni del Parlamento.

Sotto il primo profilo, la riduzione così prevista comporterà forti conseguenze non solo sulla scelta del sistema elettorale in senso stretto, ma anche, in particolare, sulla diversa possibilità di rappresentanza delle forze politiche alla Camera e al Senato. Vista l'interpretazione invalsa dell'art. 57, primo comma, Cost., secondo cui la "base regionale" su cui il Senato "è eletto" deve intendersi riferita proprio al sistema elettorale, è infatti verosimile ritenere che partiti anche di medie dimensioni potrebbero non essere rappresentati affatto al Senato. Proposte di legge di revisione dell'art. 57, primo comma, della Costituzione volte a sostituire la locuzione "base

IL PARLAMENTO

regionale” con quella “base circoscrizionale” sono comunque state presentate e sono al momento in discussione in Parlamento.

Quanto al secondo profilo, la discussione è invece a uno stadio più acerbo. Il presente policy brief di ASTRID intende colmare questa lacuna con riferimento agli aspetti più rilevanti per l’esercizio delle funzioni parlamentari; esso si articola in una serie di proposte variabili, a seconda degli aspetti considerati, dalla (pur puntuale) revisione di disposizioni costituzionali, a modifiche dei regolamenti parlamentari, fino alla individuazione di possibili intese fra i Presidenti delle due assemblee.

Al riguardo vengono avanzate proposte: di conferimento e di revoca della fiducia a Camere riunite; di razionalizzazione del procedimento di formazione della legge; di revisione del ruolo del Governo in Parlamento nell’esercizio del potere di decretazione d’urgenza nonché tramite l’istituzione del voto a data certa; di rivitalizzazione delle previste istruttorie congiunte delle Commissioni bilancio delle due Camere nelle decisioni di bilancio; del connesso ripensamento delle Commissioni per gli affari europei, compresa l’istituzione di una Commissione bicamerale; dell’attuazione con norme regolamentari dell’art. 11 l.cost.n. 3 del 2001 istitutiva della Commissione integrata per le questioni regionali; di ristrutturazione dei circuiti camerali relativi al controllo sull’attività governativa, con esteso ricorso all’esercizio congiunto; di impulso del processo di integrazione fra le amministrazioni parlamentari avviato nella passata legislatura.

Gli strumenti richiesti, non tutti necessariamente normativi, e le stesse prospettive di riforma variano dunque a seconda degli aspetti considerati. Ciò che però più conta, come argomentato nel paragrafo conclusivo di questo *paper*, è dimostrare come sia in tutti i casi possibile (e dunque auspicabile) utilizzare l’occasione della riduzione del numero dei parlamentari per elevare la funzionalità e l’efficacia dell’azione del Parlamento nell’ambito della nostra forma di governo.

Fiducia a Camere riunite

L’art. 94 della Costituzione, dopo aver previsto che “Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere” (primo comma), precisa che “Ciascuna Camera

accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e con appello nominale” (secondo comma).

In una prima fase della esperienza repubblicana, i commentatori valorizzarono la motivazione della mozione quale tratto differenziale del conferimento della fiducia da parte di ciascuna Camera (Galizia). Come sappiamo, una consolidata prassi ha però sostituito alla motivazione espressa il rinvio *per relationem* al programma di governo.

Si aggiunga, in anni più recenti, la considerazione dei rischi del conferimento differenziato della fiducia in regime di bicameralismo paritario, per scongiurare i quali si richiedono sistemi elettorali che “pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee” (Corte cost. n. 35 del 2017).

Peraltro, nemmeno un sistema elettorale costruito in entrambi i rami in modo da raggiungere risultati omogenei basterebbe ad evitare il rischio di maggioranze divaricate, come dimostra la presentazione nella corrente legislatura di disegni di legge costituzionale volti ad eguagliare l’età minima per l’esercizio del diritto di voto al Senato a quella prevista per la Camera, anche al fine di ridurre il rischio di maggioranze parlamentari disomogenee. L’auspicio di una revisione dell’art. 94 che attribuisca il potere di conferimento o revoca della fiducia al Parlamento in seduta comune era già stato formulato nel 1985 dalla Commissione Bozzi “al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure e di conferire maggiore solennità e rilievo politico a questi atti fondamentali della vita parlamentare.” (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni, 24). La considerazione varrebbe a maggior ragione se la legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari fosse approvata con referendum, visto che la consistenza numerica del Parlamento in seduta comune risulterebbe addirittura inferiore a quella della sola attuale Camera dei deputati.

Rimane da chiedersi se, in caso di revisione dell’art. 94 nei termini ora detti, gli altri dispositivi di regolazione del rapporto fiduciario, previsti non dalla Costituzione ma dai regolamenti parlamentari, vale a dire la questione di fiducia e la mozione di sfiducia al singolo Ministro, possano permanere immutati, pur limitandosi a prevedere un rapporto del Governo con una sola Camera.

IL PARLAMENTO

In effetti, in caso di revisione dell'art. 94 nei termini ora detti, l'instaurazione del rapporto fiduciario continuerebbe ad obbedire a regole fissate dalla Costituzione esattamente come ora, e continuerebbe a distinguersi da atti, quali la questione di fiducia e la mozione di sfiducia al singolo Ministro, che in tanto sono fissati dai regolamenti parlamentari in quanto riferibili a modalità con cui la fiducia viene comunque messa in gioco in base a una scelta politica di uno dei soggetti del rapporto fiduciario.

In secondo luogo, come già sostenuto nella Relazione della Commissione Bozzi, anche in presenza di una simile revisione dell'art. 94 il Parlamento a Camere riunite non verrebbe trasformato in un "terzo organo" ma continuerebbe a configurare una modalità di riunione delle Camere: "e se per revocarlo sarebbe necessaria una mozione di sfiducia da discutere nuovamente a Camere riunite, nulla impedirebbe però che il Governo ne chieda la verifica davanti ad una delle Camere quando questa stia per assumere una deliberazione che il Governo stesso giudichi essenziale per la sua permanenza in carica" (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni, 30).

L'ipotesi contraria, fondata sull'esigenza di rispettare in ogni caso il parallelismo fra conferimento e revoca della fiducia, richiederebbe una esplicita menzione in Costituzione della questione di fiducia e della mozione di sfiducia individuale.

Ma nell'attuale prassi il ricorso alla questione di fiducia è inestricabilmente intrecciato col passaggio dei disegni di legge di iniziativa governativa (compresi quelli di conversione dei decreti legge) e dei maxi emendamenti nel procedimento legislativo incardinato presso ciascuna Camera; dunque, fino a quando tale ricorso apparirà necessitato, la previsione che la questione di fiducia debba essere posta davanti al Parlamento in seduta comune sarebbe non solo macchinosa, ma anche incongrua. Chiamando in causa una Camera presso la quale in quel momento non si pone l'esigenza del riscontro del consenso fiduciario, si anticiperebbe indebitamente una scelta del Governo che potrebbe esserci o meno a seconda delle circostanze, e si condizionerebbe in modo ultroneo l'approvazione del disegno di legge da parte di quella Camera.

In base a queste considerazioni, la nuova formulazione dell'art. 94 della Costituzione potrebbe essere la seguente ⁽¹⁾:

“Il Governo deve avere la fiducia del Parlamento.

Il Parlamento in seduta comune accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta *al Parlamento in seduta comune* per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti del *Parlamento in seduta comune* e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.”

Il procedimento legislativo

L'obiettivo di una maggiore efficienza/ rapidità della decisione parlamentare nel procedimento di formazione della legge in un sistema bicamerale paritario si può perseguire operando sui regolamenti, e non necessariamente ricorrendo ad incisive modificazioni delle norme costituzionali.

Peraltro, lentezze e difficoltà sono imputabili alla complessità del procedimento legislativo meno che al contesto politico esistente nelle due Camere. Non è a tal fine elemento decisivo la contrapposizione maggioranza-opposizione, dal momento che esistono nei regolamenti e nella prassi strumenti per contrastare efficacemente l'ostruzionismo. Più rilevanti sono la identica composizione delle due camere e la coesione interna della maggioranza pro-tempore, ancor più minacciate da una riduzione dei componenti delle camere se non dovesse essere accompagnata da una riforma elettorale e della “base regionale” per l'elezione del Senato.

Per garantire maggiore efficienza del procedimento di formazione della legge, nel volume *Due Camere, un Parlamento* avanzavamo due proposte. La prima puntava sulla “omogeneizzazione” dei regolamenti parlamentari.

¹ Nelle righe che seguono, nel testo, le parole *in corsivo* sono sostitutive di quelle dell'attuale testo dell'art. 94 della Costituzione.

IL PARLAMENTO

Si ipotizzava in specie di affidare a una Giunta bicamerale l'elaborazione di una riforma dei regolamenti volta ad uniformare le regole sulla formazione delle leggi, cui i Presidenti delle Assemblee avrebbero altresì potuto – d'intesa – affidare lo studio di proposte di modifica dell'iter legislativo. I Presidenti avrebbero poi potuto, sempre in via di intesa, ridurre in via interpretativa eventuali disarmonie emergenti nella prassi.

La seconda proposta partiva dalla constatazione che la prescrizione costituzionale dell'esercizio collettivo della funzione legislativa non implica che la decisione delle due Camere segua un modello seriale: prima una Camera, poi l'altra, e così via fino a giungere all'*idem sentire*. Si potrebbe quindi optare per un modello in parallelo, fondato sulla previsione di una Commissione di conciliazione legislativa bicamerale nascente dalla giustapposizione di due componenti unicamerale di deputati e senatori, operanti - nel caso di dichiarazione di urgenza del d.d.l. - simultaneamente ma separatamente, ciascuna secondo il regolamento della Camera di appartenenza. In tal modo sarebbe assolta la prescrizione dell'art. 72 Cost. del passaggio in Commissione. La identica decisione assunta da ciascuna componente sarebbe poi riportata all'interno della Camera di appartenenza, per proseguire per la sola fase di Aula secondo il modello generale redigente. Il mancato *idem sentire* nella fase della Commissione di conciliazione potrebbe essere variamente disciplinato o come rigetto della proposta, o come ritorno al procedimento normale di approvazione in Commissione e in Aula.

Le variazioni possibili su tale proposta sarebbero molteplici, in specie sul quando attivare la Commissione di conciliazione, e sul come riportarne gli esiti nella Camera di appartenenza di ciascuna componente. Le interazioni con la proposta di "omogeneizzazione" sono evidenti. Sarebbe infatti necessario anzitutto introdurre modifiche univocamente orientate dei regolamenti in modo da istituire una Giunta bicamerale per il regolamento, introdurre intese tra i Presidenti delle assemblee nell'assegnazione dei d.d.l. alla Commissione di conciliazione, e la loro vigilanza interpretativa sugli effetti del rientro nell'ordinamento di ciascuna Camera degli esiti del lavoro della Commissione di conciliazione.

La opportunità di modificazioni regolamentari come quelle indicate si segnala in specie quale alternativa virtuosa alla corrente tendenza alla semplificazione forzata del bicameralismo attraverso il ricorso alla questione di fiducia nella seconda camera al fine di impedire qualsiasi

modifica al testo votato dalla prima (e dunque alla sintesi raggiunta nell'ambito della prima mediante l'approvazione di emendamenti al disegno o proposta di legge presentati). Il ricorso alla questione di fiducia nella seconda Camera sta in effetti affermadosi come il modello "normale" di funzionamento di un bicameralismo (paritario) solo di facciata. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale, nella recente ord. 60/2020, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri sorto per iniziativa di alcuni deputati e gruppi a seguito della legge di bilancio 2020, ha rinunciato a mettere in discussione questo modello, affermando che: "... in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura".

E' evidente che le modificazioni di regolamento da noi prospettate sarebbero di certo meno lesive dello svolgimento di una fisiologica dialettica parlamentare in entrambe le Camere della semplificazione forzata del bicameralismo ottenuta mediante il sistematico ricorso alla questione di fiducia per "blindare" di fronte alla seconda Camera il testo approvato dalla prima.

Il governo in parlamento

Da un punto di vista formale la posizione del governo italiano in Parlamento è una delle più deboli nel panorama delle grandi democrazie parlamentari. Vi è stata da noi storicamente una ritrosia a riconoscere a pieno titolo il "ruolo normativo" del Governo, fors'anche a seguito della politica del "doppio binario" definita in Assemblea Costituente nel maggio 1947: la legislazione è stata a lungo vista come una funzione da esercitarsi formalmente e sostanzialmente in Parlamento, con la partecipazione attiva di tutti i gruppi, a prescindere dalla loro collocazione nella maggioranza o all'opposizione.

Ritenendo di essere disarmato di fronte a procedure lente e a bassa decisonalità, per esercitare la funzione di indirizzo dell'attività legislativa che gli è propria in tutte le forme di governo parlamentare, il Governo ha da tempo fatto ricorso alla decretazione d'urgenza decisamente al di là dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

IL PARLAMENTO

Peraltro, in quanto provvedimenti emendabili in Parlamento, i decreti-legge, ancorché entrati immediatamente in vigore, si sono andati configurando come “iniziative legislative rafforzate” (Predieri): mettendo cioè in conto profonde rimeditazioni e integrazioni nel corso dell’esame parlamentare della relativa legge di conversione.

Il fenomeno ha poi assunto i suoi tratti attuali dopo che la Corte costituzionale, con sent. n. 360 del 1996, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la prassi della reiterazione dei decreti-legge: il Parlamento è stato così chiamato a concludere inesorabilmente entro 60 giorni l’esame della legge di conversione (perlopiù con una lettura per ogni ramo); e il Governo, anche per non intasare troppo l’agenda parlamentare, ha finito bensì con l’adottare un numero più limitato di decreti-legge, ma in compenso li ha caricati di disposizioni riguardanti materie assai diverse, dando vita a una quantità di normazione ancora maggiore rispetto al passato.

Il risultato è consistito in decreti-legge *omnibus* la cui tempestiva conversione in Parlamento è diventata possibile solo mediante la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti o maxi-articoli: una prassi chiaramente incostituzionale, e contrastante con i principi su cui si fonda il procedimento legislativo, ma che rappresenta il riflesso in qualche modo necessitato di maggioranze assai eterogenee, le quali faticherebbero non poco a votare distintamente i tanti articoli di cui si compongono i decreti-legge omnibus e le migliaia di emendamenti ad essi riferiti, presentati da parlamentari non solo di opposizione, ma anche e a volte soprattutto di maggioranza, e spesso sollecitati dagli stessi Ministeri. Facendo contestuale ricorso alla questione di fiducia e ai maxiemendamenti (o ponendo sbrigativamente la fiducia sull’articolo unico di conversione dei decreti) il decreto-legge acquista una forza pressoché incontrollabile. È il surrogato italiano del *vote bloqué* disciplinato dalla Costituzione francese, ma senza i suoi limiti e ottenuto attraverso l’uso contorto di istituti predisposti per altri fini.

Un assetto di questo tipo finisce per svilire la funzione legislativa delle Camere, che non viene ad essere annichilita, perché può continuare ad esercitarsi tramite emendamenti ai decreti-legge, ma si trova ad essere privata dei caratteri che ad essa sono di solito collegati: pubblicità, partecipazione (nel senso di confronto tra le diverse opzioni), trasparenza e responsabilità delle decisioni (nel senso di possibilità di rintracciare coloro che hanno voluto introdurre una certa disposizione normativa). Il dibattito

parlamentare oscilla tra pulsioni ritardatrici delle opposizioni e una decisione onnicomprensiva – quella sui maxi emendamenti – il cui contenuto a volte non è neanche chiaramente conosciuto da chi vota.

La reazione al Covid-19 è stata pienamente coerente con questo assetto, evidenziando in forma ancora più marcata tutte le patologie che esso da tempo presenta: decreti-legge omnibus (uno dei quali composto dal numero record di 266 articoli), adottati in rapida successione, a volte comportanti modifiche a disposizioni di decreti-legge ancora in corso di conversione (con un'evidente menomazione delle funzioni del Parlamento in sede di esame della legge di conversione) e richiedenti, per poter produrre effetti concreti, l'adozione di centinaia di atti attuativi: decreti frutto di un faticosissimo percorso endo-governativo di elaborazione e di mediazione all'interno della compagine governativa e della maggioranza parlamentare (raramente di un confronto trasparente con l'opposizione).

Modificare questa situazione mortificante sarebbe interesse sia della maggioranza che dell'opposizione, se avessero la capacità di affrontare il problema in una prospettiva di lunga durata e non solo guardando alla ricerca del consenso a breve termine.

Dal punto di vista giuridico, indipendentemente da riforme costituzionali, vi sarebbe uno spazio nel quale i regolamenti parlamentari potrebbero intervenire per razionalizzare la situazione, tanto più nella prospettiva della probabile riduzione dei parlamentari.

Non sembrano infatti esservi ostacoli a stabilire che i programmi e i calendari delle camere siano determinati in primo luogo, anche se non esclusivamente, sulla base di dirette indicazioni del Governo (senza cioè che esso debba passare attraverso la mediazione dei gruppi e dei presidenti di assemblea).

È poi possibile individuare gli accorgimenti procedurali che assicurino i seguenti punti essenziali: un adeguato approfondimento in commissione della tematica affrontata da ogni disegno di legge; un ripensamento della strutture e delle regole di funzionamento delle commissioni parlamentari, in modo da riconoscere al Governo il peso che gli spetta nella programmazione dei lavori parlamentari e nello svolgimento dell'*iter legis*; una garanzia per il governo della certezza dei tempi della decisione finale, mediante la previsione di un voto a data fissa per particolari disegni di legge (il che avrebbe un effetto deflattivo sull'adozione dei decreti-legge); il divieto di

maxiemendamenti (al quale si potrebbe giungere, con relativa semplicità e senza inoltrarsi sul terreno dell' interpretazione dell' art. 72 Cost., mediante l' inammissibilità di emendamenti di contenuto eterogeneo); la tempestiva conoscenza da parte dell'assemblea dei testi sui quali sarà chiamata a pronunciarsi, imponendo sempre una relazione scritta che dia esauriente conto del procedimento in commissione e vietando la presentazione di emendamenti dell' ultimo minuto.

Queste innovazioni sembrano un ragionevole punto di mediazione che migliorerebbe la situazione. Quel che è essenziale è cercare di superare una situazione di confusione dei lavori e tutelare, secondo una felice espressione di una decisione del *Conseil constitutionnel* francese del 2006: “*le respect des exigences de clarté e de sincérité du débat parlementaire*”.

La decisione di bilancio

La sessione autunnale di bilancio per il 2021 può divenire occasione di una svolta rispetto alla prassi sempre più intollerabile degli ultimi quindici anni, che ha trasformato la decisione di bilancio in un agglomerato di norme e misure incoerente e, spesso, incomprensibile. Una simile procedura ha fortemente ridimensionato, se non annullato, il ruolo centrale del Parlamento in materia.

La innovazione potrebbe partire, prima ancora del momento più specificamente legislativo, dalla fase istruttoria svolta congiuntamente dai due rami del Parlamento, attraverso le Commissioni Bilancio, ma non solo. La legge di contabilità prevede, infatti che sono documenti di bilancio non solo il “disegno di legge del bilancio dello Stato” e “gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica” ma anche il DEF e la relativa Nota di aggiornamento (NADEF). Il DEF, come è noto, comprende oltre ai quadri macro, con le grandezze finanziarie vigenti e programmatiche, anche il PNR, che descrive “lo stato di avanzamento delle riforme avviate, ... le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.” Si tratta, con ogni evidenza, di tematiche che, per essere affrontate con un approccio sistemico, e non solo in relazione alle compatibilità finanziarie, richiedono il

coinvolgimento del complesso delle Commissioni parlamentari e, anche del complesso dei soggetti non parlamentari con competenze legislative e/o amministrative in materia. Non casualmente la legge 42/2009, attuativa dell'articolo 119 della Costituzione, prevede che il DEF venga predisposto con l'attiva partecipazione della "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, ..., di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo" e che sia compito di tale organismo "concorre(re) alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento".

Nel 2020 la coincidenza tra la predisposizione del DEF e la punta più alta, in Italia e in Europa, della pandemia da COVID ha comportato il rinvio delle scadenze, con una coincidenza sostanziale con i tempi della Nota di Aggiornamento che si carica, dunque, di contenuti ben più pregnanti della mera rivisitazione dei conti. Essi si intrecciano con la definizione del nuovo quadro programmatico dell'Unione Europea, predisposto in risposta alla pandemia. Prendendo sul serio le molte indicazioni di contenuto previste nella legge generale di contabilità (e nei trattati europei), occorrerebbe prevedere una attività istruttoria non solo sugli aspetti economico finanziari ma anche sulle politiche settoriali previste dalla manovra, in attuazione non formale della legge 234/2012 "sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

I vantaggi sarebbero molteplici: si coinvolgerebbe l'intero Parlamento e, con lo strumento delle audizioni, anche la parte più rilevante della società civile; si restituirebbe l'elaborazione degli interventi settoriali a strutturati provvedimenti "legislativi collegati", evitando la spinta a moltiplicare l'inserimento nella legge di bilancio di normative che, per essere ben strutturate, avrebbero bisogno di spazi e di specifici esami; si eviterebbe la pericolosa tendenza a trasformare la discussione del bilancio in uno scontro in cui una parte (il ministero dell'Economia) si fa carico dell'equilibrio finanziario e un'altra (tutti gli altri organi istituzionali e le rappresentanze sociali) si limita a rivendicare risorse (e/o sgravi fiscali) senza farsi carico di un equilibrio complessivo, così che nessuno pone, sostanzialmente, al centro

della propria attenzione il quadro di raccordo tra compatibilità finanziarie e politiche economico-istituzionali.

In prospettiva si tratterebbe di rivisitare le procedure della sessione di bilancio, al fine di non limitarne l'orizzonte alla sola approvazione, in tempi certi, della legge di bilancio, prevedendo una specializzazione delle diverse sessioni (si potrebbe, ad esempio, dedicare la sessione estiva non solo all'esame del rendiconto e del bilancio di assestamento ma anche all'esame dei provvedimenti collegati con ricaduta sulla finanza regionale e locale) ed estendendo la calendarizzazione anche ai provvedimenti collegati. In fase di sperimentazione, e in attesa di interventi di formale modificazione delle leggi e dei regolamenti parlamentari, si potrebbe lavorare sulla definizione del calendario parlamentare.

Le procedure europee

Il Trattato di Lisbona e la nuova legge di sistema relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea non hanno ancora trovato nei regolamenti parlamentari un seguito tale da offrire il necessario "intarsio" procedurale ai numerosi nuovi poteri che sono stati attribuiti al Parlamento italiano (o, a seconda dei casi, a ciascuna delle sue Camere).

In questa prospettiva, appare necessario incentivare quanto più possibile il coordinamento tra Camera e Senato nell'esercizio dei poteri europei, sia alla luce di una lettura generale del bicameralismo come articolazione procedurale dei rapporti tra due Assemblee costituenti insieme l'"organo Parlamento", sia al fine di promuovere, per quanto possibile, una posizione nazionale (o, almeno, del Parlamento nazionale) unica e coerente in sede europea, così anche da permettere un rapporto armonico tra funzioni europee e funzioni parlamentari più tradizionali.

Le innovazioni recate dalla modifica del regolamento del Senato del 2017 hanno sì parzialmente ridotto le asimmetrie rispetto alla Camera, specie per quanto riguarda la partecipazione alla formazione degli atti europei, ma ciò è avvenuto in senso opposto rispetto a quanto era auspicabile: invece di essere la Camera a seguire le *best practices* del Senato, è stata la prima, tradizionalmente meno attiva sugli affari europei, ad essere presa a modello. La riforma ha infatti determinato una riduzione del numero di pareri e di atti di indirizzo approvati dal Senato, senza contare che il suo approccio

“unilaterale” non ha potuto promuovere alcun coordinamento tra i due rami del Parlamento.

Numerose previsioni del Trattato e della l.n. 234/2012 presuppongono invece una visione forte del ruolo parlamentare nell’esercizio dei poteri europei: in primo luogo, assicurando la presenza del Governo alle sedute di commissione nelle quali è prevista la discussione e l’approvazione di pareri ai fini del controllo di sussidiarietà e del “dialogo politico” e poi assicurando che il Governo intervenga in commissione o in aula prima e dopo le sedute del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea e del Consiglio europeo (mentre su quest’ultimo il controllo parlamentare si è andato rafforzando, il controllo sulle attività delle varie configurazioni del Consiglio dei Ministri è ancora carente).

La riduzione del numero dei parlamentari (e un conseguente ripensamento del sistema delle Commissioni) merita qualche ulteriore riflessione dal punto di vista degli affari europei, tenuto anche conto che, se l’esistenza di un organo parlamentare specificamente dedicato al tema è una necessità, data l’intensa attività che continua a svolgersi in ambito COSAC (e anche al fine di non disperdere l’importante contributo reso dall’Italia in tale ambito), il ruolo della COSAC è stato ripetutamente messo in discussione negli ultimi anni, e le politiche europee da tempo incrociano trasversalmente le competenze di tutte le commissioni permanenti.

Si aprono perciò vari scenari di ripensamento strutturale della gestione degli affari europei. Qualora rimanesse il vincolo di appartenenza di ogni parlamentare a una sola Commissione, appare improbabile il mantenimento delle Commissioni per le politiche europee quali esse sono oggi, a fronte della consistente diminuzione del numero dei parlamentari. Più realistico è immaginare un accorpamento alla Commissione per gli affari esteri, magari creando al suo interno un Comitato/Sottocommissione deputata specificamente alle politiche dell’UE. In alternativa (o anche in coordinamento con questa operazione), si potrebbe pensare alla creazione di un organo bicamerale, peraltro già in essere in altri Paesi, ad es. nei Parlamenti spagnolo e irlandese, magari con la partecipazione, senza diritto di voto, dei parlamentari europei eletti in Italia. In alternativa, si può ipotizzare una sede congiunta di lavoro dei citati Comitati/Sottocommissioni per gli affari europei delle due Camere, presso la quale accentrare quelle

procedure e quei poteri che i Trattati europei destinano esplicitamente al “Parlamento nazionale”, almeno per quanto riguarda la fase istruttoria.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali

La legge costituzionale n. 3 del 2001, nell'operare una profonda revisione del Titolo V della parte seconda delle Costituzioni, ha conferito (articolo 11) ai regolamenti parlamentari il potere di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 126 Cost. con rappresentanti delle istituzioni regionali e locali. In questa nuova veste, la Commissione dovrebbe esprimere pareri sui progetti di legge riguardanti le materie di cui agli artt. 117, c.3, e 119 Cost.; pareri che, se negativi (o favorevoli ma condizionati a modificazioni specificamente formulate), potrebbero essere superati dall'Assemblea solo la maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Solo nella legislatura seguente alla approvazione della riforma, la XIV, vi fu un tentativo di dare attuazione a questa previsione con l'istituzione di un comitato paritetico delle Giunte del regolamento della Camera e del Senato, che non giunse tuttavia a conclusioni approvate dalle due assemblee.

La istituzione di un comitato paritetico delle due Giunte potrebbe essere riproposta, più in generale, per l'elaborazione delle riforme da introdurre nei regolamenti parlamentari qualora la legge costituzionale di riduzione dei parlamentari fosse definitivamente approvata dal referendum.

La gestione dell'emergenza Covid ha inoltre evidenziato l'esigenza di efficaci forme di raccordo tra autorità nazionali e regionali (è addirittura questa una delle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia per il 2020 da parte della Commissione europea). Quella dunque che sembrerebbe essere stata negli ultimi vent'anni la ragione essenziale dell'inattuazione di questa previsione costituzionale – il rifiuto di far accedere al Parlamento membri non parlamentari rappresentanti degli enti territoriali – potrebbe divenire paradossalmente oggi un motivo a favore della sua attuazione. Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale, nel richiamare la necessità di un'intesa (da adottare all'interno di una delle sedi del sistema delle Conferenze) per l'attuazione di disposizioni legislativi che regolino materie che incidono su competenze statali e regionali, ha in più occasioni segnalato che la leale collaborazione nell'ambito delle Conferenze costituisce l'unico rimedio utilizzabile, "nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni

parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (sentenza n.6 del 2004).

Come affermato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva "sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze», approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella passata legislatura, l'integrazione della Commissione avrebbe anche l'effetto di rafforzare la legittimazione delle procedure parlamentari, tanto più in un momento in cui, con la riduzione del numero dei parlamentari, si incide sulla rappresentatività delle due Camere.

Si dovrà valutare: la modalità con cui assicurare la rappresentatività della componente territoriale, ed in particolare delle regioni, discernendo se debba prevalere la scelta di una rappresentanza tramite i Presidenti di regione, abilitati a promuovere la questione di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (il cui ruolo e rappresentatività sono stati peraltro rafforzati dall'esperienza della gestione della crisi sanitaria) oppure la valorizzazione dell'autonomia (statutaria) regionale nella scelta di come ciascuna regione individua i propri rappresentanti; se rimettere poi questa scelta ai regolamenti di Camera e Senato (secondo la formulazione letterale della disposizione) ovvero affidare a questi ultimi solo la disciplina dell'attività della Commissione e delle conseguenze derivanti dall'espressione dei pareri, rimettendo invece alla legge (basterebbe una semplice modifica della legge n. 62 del 1953) la questione della sua composizione. I regolamenti parlamentari dovranno in particolare disciplinare le modalità di votazione che devono contemperare da un lato l'esigenza di immettere nel procedimento legislativo interessi non statali, e dall'altro quella di non alterare i rapporti di forze tra maggioranza e opposizione.

Controlli, valutazione delle politiche pubbliche, inchieste

Il controllo dell’esecutivo e la valutazione delle politiche pubbliche trovano nel bicameralismo italiano un assetto politico ed istituzionale atipico rispetto ad altri ordinamenti. Diversi fattori – dalla perfetta identità dei poteri affidati

IL PARLAMENTO

alle due Camere all'elevata frammentazione e mobilità del quadro partitico – fanno della funzione di controllo una sfida per il nostro sistema bicamerale sia sul piano della teoria costituzionale che su quello delle procedure parlamentari.

In chiave comparata, la perfetta duplicazione degli strumenti e delle procedure di controllo in entrambi i rami del Parlamento rappresenta un *unicum*, perché di regola le seconde Camere, che pure partecipano al controllo dell'esecutivo, non solo sono espressione di una diversa logica rappresentativa, ma hanno poteri e procedure differenziati da quelli delle rispettive Camere basse. Tale anomalia rischia di penalizzare sia il Parlamento, che vede diluita la propria capacità di incidere sull'esecutivo, sia il Governo, esposto al rischio di esiti procedurali e politici difformi nelle due Camere rispetto al medesimo “affare”.

Il fulcro dell'attività parlamentare italiana continua ad essere la legislazione più che il controllo, non tanto per la quantità di tempo dedicato alle due funzioni, quanto per l'incidenza del Parlamento sull'azione di governo. Il controllo parlamentare mostra una forte commistione con l'indirizzo politico, poiché i rapporti tra Parlamento e Governo sono stati incentrati sulla fase *ex ante* che precede la formalizzazione della decisione dell'esecutivo (dove indirizzo e controllo si fondono insieme) più che su quella *ex post*.

La capacità del Parlamento di controllare l'esecutivo è fortemente condizionata da una dimensione partitica frammentata e ad elevata mobilità, con una forte influenza sulle procedure di controllo e la tendenziale inibizione di forme di controllo trasversale o *bipartisan* che investano l'istituzione nel suo complesso.

Per giunta, al pari stavolta di altri Parlamenti europei, entrambe le Camere mostrano un sistema ibrido di commissioni permanenti che si occupano, al contempo, di legislazione e controllo. Tale opzione strutturale si oppone al modello Westminster incentrato sulla presenza di *select committees*, dedicati in via esclusiva al controllo. La presenza di commissioni ibride in Italia ha sicuramente sfavorito il radicamento di una cultura del controllo e della valutazione: le agende delle commissioni permanenti sono spesso soffocate dall'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, mentre la possibilità di strutturare un monitoraggio costante dell'attività del governo è assai più limitata. La pubblicità che il regime di assemblea è in grado di garantire rende spesso preferibile dal punto di vista del “ritorno” politico e mediatico investire su procedure di controllo in aula. Tale tendenza sacrifica

le esigenze di raccolta di dati ed informazioni, analisi ed approfondimento che sono prerogativa del controllo in commissione.

La capacità delle commissioni di inchiesta di colmare le lacune del controllo è compromessa dalla presenza di commissioni sia bicamerali che monocamerali che perseguono scopi assai eterogenei, non sempre corrispondenti al modello delineato dall'art. 82 Cost. che ne circoscrive l'ambito di azione a "materie di pubblico interesse".

Manca una qualsivoglia base legislativa per la valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento, allo stato solidamente ancorata attorno al ruolo del Governo. I tentativi operati dalle due Camere di intervenire in questo ambito hanno agito prevalentemente sul piano amministrativo, in una chiave rigorosamente monocamerale, intervenendo sul contributo che gli uffici di Camera e Senato offrono alla raccolta di dati autonomi e al monitoraggio dei risultati conseguiti, senza mai intervenire sui rispettivi esiti procedurali.

Nato da una esigenza di potenziare le garanzie costituzionali e gli strumenti di controllo a disposizione del Parlamento, il bicameralismo paritario ha insomma finito con l'indebolire la capacità concreta delle due Camere di esercitare una influenza sul governo.

In chiave propositiva, l'esigenza di rivitalizzare la funzione di controllo e valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento impone di riflettere sugli strumenti di raccordo bicamerali. Tale obiettivo potrebbe essere realizzato operando sui regolamenti delle due Camere, con modifiche orientate a perseguire i seguenti obiettivi.

Sarebbe anzitutto opportuno valorizzare al massimo le sinergie procedurali bicamerali efficacemente consolidate nell'esame del Documento di Economia e Finanze (la cui istruttoria è svolta congiuntamente dalle Commissioni bilancio delle due Camere, per giungere in fine alla predisposizione e approvazioni di due risoluzioni dal testo sostanzialmente coincidente). Tale procedura potrebbe essere estesa ai controlli su ambiti di solida prerogativa governativa, come la politica estera, le missioni internazionali di difesa, gli affari europei.

Si potrebbe poi utilizzare lo strumento delle commissioni bicamerali per incorporare dalle commissioni permanenti alcuni compiti di controllo che investono competenze trasversali per materie che più di altre richiedono un'azione parlamentare unitaria e sinergica.

IL PARLAMENTO

Ancora, la presentazione delle relazioni annuali delle Autorità indipendenti potrebbe essere trasformata da mero rituale istituzionale, senza altro sèguito, all'avvio di una procedura di esame nelle competenti commissioni riunite delle due Camere, articolata in un dibattito e nella discussione e votazione di un atto di indirizzo (risoluzione). Con questa soluzione, il Parlamento potrebbe strutturare un controllo sistematico sull'attività delle agenzie che contribuiscono alla regolazione di segmenti strategici dell'azione pubblica, secondo la logica propria dei sistemi presidenziali e valutare e dar seguito alle innovazioni legislative suggerite dalle Autorità o comunque correlate alle problematiche analizzate nelle loro relazioni annuali.

Infine, si potrebbe formalizzare nei regolamenti parlamentari un percorso di valutazione delle politiche pubbliche ispirato al modello del Parlamento svizzero (dove questa funzione ha, peraltro, una base giuridica costituzionale). Tale modello prevede di valorizzare le sinergie tra le amministrazioni di Camera e Senato rispetto all'attività di studio e documentazione funzionale alla valutazione delle politiche pubbliche. Si dovrebbero inoltre prevedere meccanismi strutturali di raccordo tra le commissioni permanenti e le unità amministrative di valutazione, sia rispetto alla selezione delle politiche da valutare sia nell'esame successivo dei report ricevuti.

Funzioni integrate per le amministrazioni delle due Camere

Nella scorsa Legislatura si è avviato un processo di integrazione tra le amministrazioni parlamentari. L' Ufficio di Presidenza della Camera e il Consiglio di Presidenza del Senato hanno approvato nel maggio del 2017 delle delibere distinte (nel rispetto dell'autonomia costituzionale di ciascuna Camera) ma di eguale contenuto, con le quali hanno istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento. Contestualmente, sempre gli Uffici di Presidenza avevano definito un itinerario di integrazione funzionale di molte attività (a partire da quelle nei settori della documentazione, dell'informatica, delle biblioteche e degli archivi), prevedendosi anche l'obiettivo di una gestione congiunta delle gare per l'affidamento all'esterno di lavori e servizi (due gare comuni sono state bandite).

Questo processo si è rallentato negli ultimi anni (ad esempio sono state sospese le previsioni che avrebbero permesso lo svolgimento congiunto delle procedure di reclutamento del nuovo personale).

L'esito referendario del 2016, che ha confermato il bicameralismo paritario, dovrebbe spingere a rafforzare, ad ogni livello, strumenti e procedure che valorizzino le potenzialità del bicameralismo perfetto: una più efficiente divisione del lavoro, quando non addirittura un risparmio di tempo, attraverso, ad esempio, l'esame contestuale da parte delle due Camere di distinti disegni di legge approfonditi parallelamente e contemporaneamente. A questa prospettiva la scelta di costruire sinergie tra le Amministrazioni parlamentari appare funzionale. Certo, tale scelta può avere spazi limitati ove l'esigenza della dualità del confronto tra le due Camere è prevalente (l'attività delle Assemblee e delle Commissioni permanenti). Ma nelle altre attività (a partire da quelle di supporto logistico, amministrativo e di documentazione) ampia è la possibilità di costruire integrazioni funzionali ed anche strutturali (perché ad esempio avere due siti internet istituzionali concepiti in modo così diverso e non piuttosto siti gemelli che in fondo in gran parte descrivono procedure strutturalmente bicamerali - a partire dal procedimento legislativo – o che comunque si svolgono in un modo sostanzialmente analogo nei due rami del Parlamento?).

Strutture permanenti e comuni dovrebbero assistere poi le Commissioni bicamerali, a partire da quella per le questioni regionali, di cui si auspica l'integrazione, che più utilmente potrebbe valersi di una permanente struttura di supporto bicamerale piuttosto che di uffici di segreteria alternativamente affidati all'una o all'altra amministrazione parlamentare a seconda della titolarità della Presidenza.

Il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera con le delibere del 2017 hanno posto dunque le basi di una profonda e strutturale riorganizzazione dell'Amministrazione, che può essere ripresa e sviluppata senza modificare l'impianto dei due Regolamenti (che affidano alla responsabilità distinta dei due Segretari generali presso i rispettivi Presidenti la direzioni degli uffici e dei servizi).

In una prospettiva più ambiziosa, di recupero e rilancio del ruolo del Parlamento, si potrebbero anche ipotizzare modifiche parallele ai due Regolamenti, per costruire vere e proprie strutture comuni sul modello

IL PARLAMENTO

statunitense. Nel sistema USA, come in Italia, le due Camere hanno entrambe una diretta legittimazione popolare e analoghi poteri, ma si valgono di una pluralità di servizi di ricerca e studio comuni nell'ambito della *Library of Congress*, che oltre a fornire un puntuale supporto all'attività parlamentare costituisce un'istanza indipendente e autorevole al servizio dei cittadini.

Prospettive connesse alla riduzione del numero dei parlamentari

La riduzione del numero dei parlamentari, se giungerà a compimento la riforma in corso di approvazione, richiederà di dare risposta a due domande. La prima domanda è: come utilizzare questa riforma per un fine diverso a quello perseguito dai suoi proponenti o almeno da un certo numero di essi? La riduzione del numero dei parlamentari, come è noto, era da molti decenni uno dei tasselli di progetti di riforma costituzionale tendenti a razionalizzare il modello parlamentare italiano migliorando, con assemblee meno pletoriche e più snelle, l'efficacia dell'attività legislativa, di indirizzo politico e di controllo del Parlamento; ma, da ultimo, era stata riproposta in connessione con un disegno diretto a ridurre la presenza ed il peso del Parlamento, al fine sia di accelerare una trasformazione della forma di governo (se non della forma dello Stato) verso la democrazia diretta sia di colpire la "casta" di un ceto politico accusato di avere occupato le istituzioni, peigandole ai propri interessi.

Ma questa riforma, se accortamente completata e governata, può essere viceversa utilizzata per perseguire il fine di aumentare il peso della presenza del Parlamento, migliorando la sua funzionalità e l'efficacia della sua azione nell'ambito della forma di governo parlamentare definita dalla Costituzione repubblicana.

Per ottenere questo risultato - che la riduzione dei parlamentari indubbiamente può favorire - tre sono le strade che riteniamo si debbano percorrere:

- a) ampliare la competenza del Parlamento in seduta comune (estendendola a campi quali la fiducia, la sfiducia, la legge di bilancio, la legge europea, i poteri connessi agli artt. 77 e 78 cost., etc.);

- b) valorizzare il ricorso a Commissioni bicamerali e favorire una gestione omogenea dei regolamenti parlamentari attraverso una sede di raccordo tra le due Giunte per il regolamento;
- c) introdurre nei regolamenti parlamentari procedure dirette a velocizzare l'attività legislativa ed a rafforzare l'attività di controllo.

Su questa linea sono in generale orientate le proposte che abbiamo sintetizzato nelle pagine precedenti di questo policy brief.

La seconda domanda, la cui risposta è più proiettata sul futuro, è: a cosa servirà il nostro bicameralismo dopo la riforma? Dopo avere unificato la durata, omogeneizzato la legislazione elettorale, ridotto i parlamentari e, in prospettiva, equiparato (come è nei progetti) l'elettorato attivo e passivo, il nostro bicameralismo paritario sarà ancora in grado di svolgere una funzione utile?

Nella sua origine e nei suoi diversi adattamenti storici il bicameralismo viene a svolgere una funzione utile solo se le due Camere risultano differenziate nella struttura (rispecchiando il corpo elettorale in due momenti e composizioni diverse) e/o nelle funzioni (caratterizzandosi, di solito, la prima Camera come espressione del potere centrale e la seconda come espressione del potere periferico, federale o regionale).

Il nostro bicameralismo non ha accolto, fin dalla sua nascita, la differenziazione funzionale (rinviata nel tempo come eventuale completamento dello Stato regionale) e, a fini garantistici, ha collegato la sua giustificazione sulla sola differenziazione strutturale (diversa durata; diverso elettorato attivo e passivo; diverso sistema elettorale).

Ora, se la diversificazione strutturale, ridotta progressivamente nel tempo, verrà ad annullarsi con le prossime riforme costituzionali e dei regolamenti parlamentari, quale giustificazione potrà valere per la sopravvivenza di un sistema bicamerale?

In questa prospettiva anche l'originaria finalità garantista finirà per assumere inevitabilmente la veste di un semplice impaccio o intralcio per l'esercizio delle funzioni parlamentari, contribuendo a ridurre il peso del Parlamento nelle dinamiche istituzionali.

Questo è il punto di svolta che, con la riduzione del numero dei parlamentari, sembra oggi aprirsi sulle lunghe distanze rispetto al ruolo futuro del nostro Parlamento. Ridotto il numero dei parlamentari ed eliminate

IL PARLAMENTO

progressivamente le differenze strutturali tra prima e seconda Camera, il nostro bicameralismo potrà in futuro giustificarsi soltanto se avrà la forza di trasformarsi da paritario in differenziato (attuando l'iniziale prospettiva di una seconda Camera collegata all'impianto dello Stato regionale e del sistema delle autonomie). Se questo non avverrà, la prospettiva che si aprirà sarà, prima o poi, quella più radicale del passaggio ad un sistema monocamerale.