



40 modeste proposte per far funzionare un pò meglio il Parlamento

Il gruppo di Astrid che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Andrea Manzella. Ne hanno fatto parte Franco Bassanini, Raffaele Bifulco, Francesco Clementi, Eduardo Gianfrancesco, Luigi Gianniti, Nicola Lupo, Guido Rivosecchi. Ad esso hanno contribuito con i loro scritti Paolo De Ioanna e Giuliano Conte

ROMA, MAGGIO 2007

Premessa - <i>Andrea Manzella</i>.....	4
---	----------

L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare - <i>Eduardo Gianfrancesco e Francesco Clementi</i>	9
1. Precondizione: il quorum di approvazione dei regolamenti.....	9
2. I profili organizzativi	10
3. I profili funzionali	15
4. Proposte.....	21
5. Indicazioni bibliografiche	22

Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato - <i>Nicola Lupo</i>.....	26
1. Premessa: perché ridurre le disarmonie	26
2. Le principali disarmonie esistenti tra Camera e Senato	28
2.1. Nell'organizzazione delle Camere	28
2.2. Nel computo delle astensioni e del numero legale.....	30
2.3. Nella programmazione dei lavori e nel contingentamento dei tempi. ..	31
2.4. Nel procedimento legislativo.	33
3. Proposte.....	37
4. Indicazioni bibliografiche	38

Bicameralismo e procedure intercamerali - <i>Guido Rivosecchi</i>	40
1. Lo scarso rendimento del bicameralismo italiano	40
2. La riforma nel bicameralismo e le procedure intercamerali.....	42
3. Le procedure intercamerali, oggi	43
4. Prospettive e proposte	43
5. Proposte.....	47
6. Indicazioni bibliografiche	48

Per un ragionevole bicameralismo amministrativo - <i>Luigi Gianniti</i>.....	50
1. Le Commissioni bicamerali	50
2. I rapporti internazionali e con l'Unione europea.....	53
3. Le procedure di bilancio	55
4. Conclusioni	57
5. Proposte.....	58
6. Indicazioni bibliografiche	58

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni - <i>Raffaele Bifulco</i>	59
1. Il Titolo V dopo il fallimento della 'riforma della riforma'	59
2. Le fonti istitutive della Commissione "regionale"	60
3. La composizione della Commissione "regionale"	61
4. La Commissione "regionale" e il sistema delle Conferenze.....	63
5. Le modalità di votazione della Commissione "regionale"	64

6. Conclusioni	66
7. Proposte.....	67
8. Indicazioni bibliografiche	68
Parlamento e procedure di bilancio - <i>Paolo De Ioanna</i>.....	71
1. Un' esperienza quasi trentennale: dalla legge n. 468 del 1978 alla prima “ sessione” parlamentare di bilancio della XV Legislatura.....	71
2. La prima sessione di bilancio della XV Legislatura.....	74
3. Analisi tecnica e scelte politiche.....	76
4. Verso una nuova tornata di “novelle” alle procedure di bilancio? - Proposte	80
5. Indicazioni bibliografiche.....	82
Parlamento e unione europea - <i>Giuliano Conte</i>.....	83
1. Il parlamento nell' ordinamento “europeizzato”	83
2. Il futuro delle procedure comunitarie fra Parlamento e Governo.....	85
3. Una rappresentanza politica di formato europeo	89
4. Proposte.....	91
5. Indicazioni bibliografiche	91

Premessa - *Andrea Manzella*

"L'unica regola del parlamento è il cambiamento". Lo scriveva Chandernagor nel 1967 a conclusione di un libretto a suo tempo famoso: *Un parlement pour quoi faire?*

Quel titolo sembra fatto apposta per un parlamento, come quello nostro, in cerca di identità. Da quando, nel 1992 ha perso il gran potere di borsa, espropriatogli dal vincolo esterno europeo. Da quando, nel 1994, ha perso il gran potere di formare i governi. Da quando, nel 2001, la riforma dell'impianto regionale ha spostato l'asse preferenziale del potere legislativo sulle regioni.

Già, un parlamento "per fare che"? Dal momento che fanno tutto gli "altri": gli elettori, il governo "eletto", la Unione europea, le regioni? E poi, e soprattutto, quale cambiamento per un parlamento che sembra avere smarrito la strada della corrispondenza reattiva tra le sue procedure e le innovazioni che esso stesso, come legislatore, adotta o recepisce, a fronte alle condotte degli altri attori del sistema politico?

Ecco: questo libretto-colloquio cerca di percorrere (recuperare) la strada di quel gradualismo parlamentare che anche in tempi di divisioni politiche più dure (ma meno velenose) delle attuali, cercò di adottare nelle regole della rappresentanza, nei margini di decisione, nel rispetto delle anime politiche del Paese.

Non avemmo mai una "età dell'oro" del nostro parlamento. Però ci fu, magari per la stessa osmosi partiti-gruppi parlamentari e per le regole elettorali che in un certo senso la saldavano, una capacità di "verità" politica e psicologica, di "specchio" del Paese così com'era: capacità che ora sembra perduta.

In questo momento - dopo la legge elettorale imposta nel 2005 che ha scardinato il rapporto tra eletti, elettori, territorio e che era stata congegnata (come si denunciò lungamente ben prima delle elezioni) per evitare, comunque, una maggioranza e non per favorirla - il parlamento è tramortito.

Per rianimarlo non serve una nuova ubriacatura riformista come quella duramente respinta dal referendum popolare del giugno 2006 (che, nel suo risvolto, fu la clamorosa conferma di una Costituzione parlamentare). Né può servire l'accanimento elettorale di nuove elezioni con le stesse regole e con gli stessi regolamenti.

E, allora, un gruppetto di specialisti che l'ASTRID ha riunito tenta un'altra strada, più sobria e più chiara. Quella di mettere mano ad un *bricolage* di revisioni di modi di procedere, di prassi di lavoro delle Camere: per renderne più logica, più trasparente, più sostenibile la vita.

Sono proposte modeste. A cominciare da quella, in testa a tutte, che consigliano ai "Sindacalisti" che guidano oggi le Camere (e che ai loro bei giorni, parlavano, a ragione, di un "nuovo modo di fare le automobili") di capovolgere gli attuali metodi di lavoro parlamentare. E di puntare, proprio perché il parlamento è diventato muro contro muro - ed ogni parlamentare è alla ricerca della propria funzione e identità - a ricostruire davvero, con i tempi e i modi necessari, la vitalità dei luoghi di lavoro principali: le commissioni parlamentari come comunità di base per ritrovarsi insieme davanti a progetti concreti.

Ricostruire la pienezza della progettualità parlamentare è forse la prima cosa da fare, mettendo a punto e rivitalizzando strumenti che già ci sono ma non sono stati adeguati al sistema bipolare (come ci dicono Gianfrancesco e Clementi). Ma poi ci sono differenze e singolarità da eliminare nei due libri delle regole tra la Camera e il Senato. Sono diversità che non servono a nulla: né ad afferrare aspetti del reale che possano sfuggire a questa Camera o all'altra; né a difendere tradizioni che abbiano forza di costume e persuasione di storia. Niente: sono astruserie e basta: che, messe assieme, complicano inutilmente la vita del sistema politico e lo allontanano sideralmente (nel doppio significato di distanza e di freddo) dai cittadini (il contributo di Nicola Lupo è la descrizione di questa *via crucis* di puntigliosità incrostate in questo o quel ramo).

Naturalmente, sullo sfondo c'è la grande questione costituzionale irrisolta: a che serve avere due Camere?

Il piccolo gruppo che qui ha scritto è convinto che - in un paese a struttura territoriale complessa come il nostro e con un sistema costituzionale a vari livelli decisionali - sia indispensabile una Camera che questa complessità rappresenti. Che sia cioè lo sbocco al centro, la sintesi nazionale, la giusta composizione degli interessi di questa Italia profonda.

Per fare questo è necessaria una legge costituzionale difficile tecnicamente e politicamente. Perché deve sradicare posizioni politiche insediate nel tempo, perché deve stabilire nessi e coordinamenti nuovi tra governi locali e loro rappresentanza nazionale, perché deve ridurre il numero delle cariche parlamentari a disposizione del ceto politico.

Non si troverà qui la chiave e neppure la sinopia di questa legge. Si leggerà qualcosa di più modesto, ma anche di più immediata applicazione, per rendere il nostro bicameralismo più aperto ed accogliente e nello stesso tempo meno assurdo, meno burocratico, meno costoso.

E' spiegata, innanzitutto la convenienza di attuare (*implementation*, dicevano un tempo gli inglesi) una riforma costituzionale che già c'è. E' quella norma del 2001, che apriva le porte del parlamento a rappresentanti delle regioni e degli enti locali, facendogli posto in quella (unica) Commissione bicamerale per le questioni regionali (già prevista dal 1948, per saggia decisione del Costituente). Una norma inattuata per ostruzionismo di maggioranza, e che ora, come allora, appare come il primo passo, il banco sperimentale per capire come il progetto di nuovo Senato possa configurarsi (è il contributo di Raffaele Bifulco).

Ma il procedere così verso la soluzione finale per il nostro bicameralismo, non impedisce di vedere le duplicazioni inutili, le *chicanes* senza senso, che nulla hanno a che fare con la necessità costituzionale di avere, in piena autonomia un doppio grado di giudizio da parte delle Camere. Ci possono

essere, in *between*, rimedi a questo (e di questo "intercameralismo" parla Guido Rivosecchi).

Ma c'è dell'altro ancora. Il 12 febbraio 2007 è stato un grande giorno per l'idea, che qui difendiamo, di una nuova giusta "economia bicamerale". Quella mattina il Presidente del Senato, Franco Marini, e il Presidente della Camera, Fausto Bertinotti hanno abbattuto il muro che tra via del Seminario e piazza della Minerva separava la Biblioteca della Camera da quella del Senato. Si realizzava così quello che la stampa chiamerà il "polo bibliotecario parlamentare" (e tutti rievocavano la *Congress Library* che esiste dal 24 aprile 1800, senza che deputati e senatori degli Stati Uniti d'America si siano mai sentiti lesi nella loro autonomia per questa comunanza...). Ebbene, forse non lo sapevano, ma i due Presidenti sindacalisti indicavano così la via maestra per le molte altre implicazioni di un "ragionevole" bicameralismo amministrativo (come dice Luigi Gianniti) che, oltretutto, affronti concretamente, cominciando esemplarmente dall'alto, la grande questione italiana dei costi della politica.

Ma la visione unitaria di un parlamento che parli al Paese sulle questioni essenziali, che non faccia incavernare il discorso tra procedure carsiche, deve riguardare anche i due grandi momenti in cui il Paese fa i conti, in tutti i sensi, con se stesso e con l'Unione europea. Sono i momenti della "sessione finanziaria" imperniata sulla legge finanziaria, su cui il lungo sforzo culturale delle Camere che si è esercitato per anni, sembra destinato sempre a scontrarsi con la durezza e la complessità degli interessi in gioco e dunque ancora testardamente deve riproporsi in nuovi modi di procedere, dopo lo "scandalo" dei 1365 commi della finanziaria ultima (ne parla con cognizione di causa, Paolo De Ioanna).

Sono anche i momenti della "sessione comunitaria", imperniata sulla legge comunitaria, ma ora dilatata sul complesso di comunicazioni che l'Unione europea riversa sui parlamenti nazionali, alla ricerca di rimedi contro il mitico "deficit democratico". E anche qui si può fare ancora molto (come scrive Giuliano Conte).

Insomma, il lettore troverà per sua comodità raggruppate in fondo le modeste proposte che avanziamo per fare funzionare un po' meglio le nostre Camere. Perché nel confuso andare del Paese una cosa chiara ci ha detto il referendum del giugno 2006: e cioè che la nostra Repubblica per rinnovarsi veramente deve coltivare e approfondire le sue radici parlamentari.

L' adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare **- *Eduardo Gianfrancesco e Francesco Clementi***

1. Precondizione: il quorum di approvazione dei regolamenti; 2. I profili organizzativi; 3. I profili funzionali; 4. Proposte; 5. Indicazioni bibliografiche.

1. Precondizione: il quorum di approvazione dei regolamenti.

L'istituzione parlamentare nel nostro Paese si trova di fronte ad una svolta di vitale importanza: o adeguarsi ai profondi mutamenti del sistema di rappresentanza politica nazionale e sopranazionale determinatisi negli ultimi anni o avviarsi ad un inevitabile quanto rapido declino. In particolare, per quanto qui interessa, essa soffre in modo evidente di un vizio congenito che è stato efficacemente definito come *cecità bipolare*: l'incapacità di adeguarsi ad un modello di rappresentanza politica di tipo bipolare.

Il recupero di una nuova vitalità dell'istituzione parlamentare, in grado di fare delle Camere il luogo di intersezione e sintesi -"federatore" di una molteplicità di livelli e di tipi di interessi differenziati - deve cominciare dall'adeguamento degli istituti del diritto parlamentare classico al nuovo modello di rappresentanza politica affermatosi, anche se tra non poche difficoltà, a partire dalle riforme elettorali del 1993.

Anche il modello "proporzionale corretto" prescelto dal legislatore (degli ultimi mesi) della XIV Legislatura non ha infatti mutato il carattere fondamentale della competizione elettorale: essa resta, infatti, competizione tra due schieramenti contrapposti ad accentrato carattere coalizionale. Un Parlamento ispirato al modello della competizione tra due schieramenti contrapposti richiede, innanzitutto, l'elaborazione di regole condivise sul funzionamento delle istituzioni parlamentari.

In questo senso si può parlare di una pre-condizione rispetto ad ogni puntuale intervento riformatore, sia sul versante organizzativo che su quello funzionale. Si tratta di una pre-condizione per la quale il metodo della decisione condivisa e non maggioritaria si impone e che passa per la via maestra dell'elevazione del *quorum* fissato nell'art. 64 Cost..

Tale tipo di intervento su di una norma procedimentale, in senso garantistico per tutti gli operatori politici del sistema, nell'interscambiabilità nel tempo dei ruoli di maggioranza ed opposizione, non dovrebbe rendere eccessivamente ambizioso tale obiettivo.

Servono infatti aree non-maggioritarie dove la forza della decisione - comunque importante - trovi però un suo temperamento, e quindi una sua maggiore fondatezza, nella necessità di trovare l'accordo più ampio possibile su quelle che sono le c.d. "regole della casa".

2. I profili organizzativi

Un primo versante di adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema maggioritario riguarda l'organizzazione delle Camere.

L'analisi deve partire dall'organo che rappresenta ognuna delle due Camere e costituisce, in un certo senso, il custode della indipendenza e dignità costituzionale di queste: il Presidente.

Appare assolutamente necessario rafforzare la configurazione del Presidente di Assemblea parlamentare quale soggetto terzo rispetto alla dialettica maggioranza-opposizione all'interno dell'organo.

Il Presidente è il garante della legalità regolamentare (oltre che, ovviamente, costituzionale) in ciascuna Camera del Parlamento. Ogni appannamento di questa funzione rischia di determinare gravi crisi di legittimazione dell'istituzione nel suo complesso; crisi che possono traumaticamente spostare in altre sedi la garanzia della legalità nella vita dell'organo (basti rileggere il monito contenuto nel paragrafo finale della

sentenza n. 379 del 1996 della Corte costituzionale, sui cosiddetti "deputati pianisti", autori di votazioni plurime realizzate sostituendosi a colleghi assenti).

La configurazione del Presidente come figura al di sopra delle parti risponde, del resto, ad un'antica tradizione del parlamentarismo italiano e non solo di questo.

Stridono con questa configurazione le norme regolamentari che ne consentono un'elezione meramente maggioritaria. Nel caso del Senato, poi, si è in presenza addirittura di una norma che, in modo piuttosto spiccio, prevede che alla quarta votazione il Presidente venga eletto con un ballottaggio tra i due candidati più votati, perfino a maggioranza relativa (per l'*horror vacui* costituzionale in caso di sostituzione del Capo dello Stato...).

Si rende assolutamente necessario, pertanto, nella prospettiva qui accolta, prevedere maggioranze comunque qualificate di elezione del Presidente di Assemblea parlamentare (quali potrebbero essere quelle dei tre quinti dei componenti).

Allo stesso modo, appare opportuno porre in piena luce la funzione del Presidente come garante imparziale del regolamento: funzione che costituisce la "chiave di volta" ricostruttiva della figura. Si può perciò delineare un obbligo del Presidente di consultare, per le questioni "nuove" la Giunta per il regolamento. Simmetricamente, dovrebbe, però, essere preclusa all'Assemblea ogni discussione sulle decisioni del Presidente.

Nella stessa logica di rafforzamento delle istituzioni di garanzia si inserisce l'esigenza di assicurare che il Consiglio/Ufficio di Presidenza operi quale soggetto sganciato da criteri di mera appartenenza politica. Attualmente i regolamenti si preoccupano di evitare lo strapotere della maggioranza mediante la previsione del voto limitato in sede di elezione dei componenti dell'organo. Si può valutare l'opportunità di sostituire tale tecnica, che non impedisce la "spartizione" dei posti disponibili, con la previsione di maggioranze qualificate che impongano l'accordo *bipartisan* anche sulle *persone* dei componenti. Nella medesima linea pare consigliabile la previsione di un numero pari di

componenti, ai quali si aggiungerebbe il Presidente, con funzioni di equilibrio ma anche, all'occorrenza, di "ago della bilancia", nel caso di impossibilità di giungere ad una soluzione sufficientemente condivisa.

La Giunta per il regolamento è un organo di primaria importanza nella vita del Parlamento che necessita, tuttavia, di una profonda rivitalizzazione. Essa, infatti, nella configurazione attuale vive "all'ombra" del Presidente, dipendendo in ultima analisi dalla volontà di questo la sua valorizzazione o la sua mortificazione quale interprete del regolamento.

Le linee portanti di questa riforma dovrebbero essere le seguenti. Innanzitutto, la previsione di una composizione *bipartisan* paritaria di componenti di maggioranza ed opposizione. Solo in questo modo ci si può svincolare dal sospetto di un esercizio orientato secondo criteri *lato sensu* politici (e, quindi, inevitabilmente favorevoli alla maggioranza) dell'organo. A questo proposito, occorre tener conto dei positivi risultati che, secondo molti osservatori, sta dando il criterio della composizione paritaria maggioranza-opposizione nel Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, con l'alternanza periodica di un esponente della maggioranza ed uno dell'opposizione alla guida dell'organo. Il vincolo alla eguale rappresentanza di maggioranza ed opposizione consentirebbe, peraltro, di mantenere immutato l'attuale criterio di nomina dei componenti dell'organo, direttamente da parte del Presidente dell'Assemblea.

Una "rivitalizzazione" della Giunta ancora più significativa potrebbe provenire, poi, da una innovazione regolamentare che prevedesse la possibilità di una minoranza qualificata di parlamentari di rivolgersi all'organo su questioni di interpretazione regolamentare.

Auspicabile, infine un aumento del regime di pubblicità dei suoi lavori, nella logica per cui rendere trasparente il modo di costruzione/valutazione delle regole della casa, rende trasparente vieppiù la casa parlamentare.

Anche per la Giunte delle elezioni e delle immunità (distinte, come è noto, alla Camera dei Deputati ed unite in solo organo al Senato), in quanto collegi

con funzioni eminentemente “tecniche” e non politiche, si pone l’esigenza di assicurare una composizione che non consenta decisioni “maggioritarie”. Un’esigenza tanto più rilevante in quanto tali organi adottano atti che incidono direttamente su diritti fondamentali (art. 66 Cost.) e sui rapporti tra poteri dello Stato (art. 68 Cost.). Un primo necessario passo è rappresentato anche in questo caso dalla introduzione della composizione *bipartisan* paritaria.

Il procedimento di verifica dei poteri è quello che oggi presenta nel modo più accentuato caratteri di anomalia rispetto agli ordinamenti europei. La via maestra sarebbe rappresentata, anche in questo caso, dalla revisione costituzionale e dalla conseguente devoluzione della competenza a conoscere delle controversie sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità alla Corte costituzionale, in prima o seconda istanza, secondo le diverse possibilità offerte dal diritto costituzionale comparato.

In ogni caso vi è l’esigenza di assicurare un “vero” giudice “terzo ed imparziale” a controversie che oltre ad incidere su diritti fondamentali di cittadini sono in grado di mutare la composizione degli organi parlamentari e gli equilibri politici in seno ad esso e che per questa ragione devono assolutamente essere sottratti alla logica della decisione maggioritaria.

I procedimenti di autorizzazione a procedere ex art. 68, secondo comma, Cost. sono un altro punto dolentissimo. Vi è un conflitto in atto con la Corte costituzionale la cui giurisprudenza prevede l’insindacabilità parlamentare solo per le dichiarazioni in termini esattamente coincidenti con quelle pronunciate nell’esercizio del mandato parlamentare.

Nella prospettiva di un intervento riformatore che non incida su disposizioni costituzionali, si potrebbe rendere più articolato e garantista il procedimento in Giunta, prevedendo pareri (obbligatori, ma necessariamente non vincolanti) di soggetti esterni al Parlamento, tecnicamente qualificati. Ciò imporrebbe, infatti, alla Giunta l’onere di motivare adeguatamente le proposte che si distaccassero da tali pareri tecnici, restringendo la discrezionalità della proposta all’Assemblea (e mediatamente dell’Assemblea stessa).

Consequenziale a quanto sin qui esposto appare la proposta di introdurre anche presso il Senato un Comitato per la legislazione, previsto ora soltanto dal regolamento della Camera dei Deputati, a composizione *bipartisan* paritaria, specializzato nell'analisi tecnica dei testi normativi. Si potrebbe, peraltro, cercare di potenziare il "peso" del parere espresso da tale organo, utilizzando, ad esempio, il modello di particolare *rafforzamento degli effetti* del parere reso dalla Commissione Bilancio in materia finanziaria, secondo quanto previsto dall'art. 86, comma 4-*bis* del Regolamento della Camera dei Deputati. In ogni caso, la competenza del Comitato per la legislazione dovrebbe estendersi a tutte le questioni concernenti il sistema delle fonti e, quindi, a titolo esemplificativo: rispetto dei criteri dell'art. 76 Cost. nelle leggi di delegazione; leggi di delegificazione; formulazione dei principi fondamentali nelle leggi cornice ex art. 117, terzo comma, Cost. Si segnala, in particolare, la questione, proposta ormai in termini d'urgenza da due Presidenti della Repubblica, della corrispondenza tra oggetto dei testi normativi e suddivisione in articoli degli stessi. In questo senso, non sarebbe insensato prevedere una qualche procedura inter-camerale in merito, in modo tale da rafforzare – in un regime di bicameralismo piucchéperfetto - la forza degli effetti dei pareri resi da entrambi i Comitati.

Per le Commissioni d'inchiesta è ora maturo l'accoglimento di naturali soluzioni di riequilibrio, come quella della formazione paritaria *bipartisan*, che richiederebbe un intervento correttivo dell'art. 82 Cost., così come di tecniche più innovative recentemente proposte dalla dottrina sulla base dell'esperienza comparata (Commissione d'inchiesta del Congresso U.S.A. sui fatti dell'11 settembre 2001) ed aperte all'integrazione di soggetti esterni all'ambito parlamentare.

La naturale tendenza di tali organi a costituire un "pungolo" nei confronti del Governo richiede l'accoglimento, in sede di revisione dell'art. 82 Cost., delle proposte dottrinali da tempo avanzate e relative all'istituzione delle Commissioni medesime su richiesta di minoranze qualificate dei componenti

delle Camere. Al fine, comunque, di evitare l'utilizzazione strumentale delle Commissioni d'inchiesta, che la XIV Legislatura ha purtroppo conosciuto con le cosiddette *commissioni-canaglia*, si può prevedere in Costituzione una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente.

3. I profili funzionali

Occorre innanzitutto intervenire sulla disciplina di funzionamento dei lavori delle Commissioni permanenti, le quali, fino ad oggi, hanno ricevuto una minore attenzione per ciò che concerne la garanzia dei diritti dell'opposizione al loro interno. Si tratta di un errore grave e ciò non soltanto per la possibilità del ricorso alla sede deliberante o redigente e, quindi, per la possibilità che la decisione adottata dalla Commissione finisca per essere la decisione definitiva (o quasi definitiva, nel caso della commissione redigente). Anche nelle ipotesi in cui la commissione operi in sede referente o consultiva l'apporto dato da questa all'elaborazione del testo appare decisivo.

A questo proposito, occorre sfruttare - tutte le volte che ciò sia possibile e per la massima ampiezza costituzionalmente consentita - le opportunità di attività comune tra corrispondenti Commissioni dei due rami del Parlamento: un rilevante contributo alla riqualificazione, in termini di velocità e qualità, della decisione parlamentare può infatti provenire dal ricorso a procedure intercamerali e dal conseguente (o meglio presupposto) bicameralismo amministrativo (per l'approfondimento di tali nozioni si rinvia comunque, all'interno del presente volume, agli specifici contributi di G. Rivosecchi e L. Gianniti).

In molte sedi è stato sottolineato il rilievo assoluto che l'istruttoria legislativa assume nel procedimento decisionale parlamentare. Si deve anzi sottolineare che nel Parlamento maggioritario dovrebbe realizzarsi uno scambio tra "certezza dei tempi" di approvazione dei disegni di legge, per la maggioranza e "certezza di spazi e istruttoria legislativa" per l'opposizione.

In questa prospettiva, appare essenziale potenziare i poteri di richiesta di dati e conoscenze nel corso dell'esame dei disegni legislativi in Commissione, prevedendo il potere di una minoranza qualificata di richiedere informazioni, con particolare riferimento all'analisi di impatto di regolamentazione (A.I.R.) ed all'analisi tecnico-normativa (A.T.N.), nonché, soprattutto, vere e proprie indagini conoscitive. Sarebbe peraltro utile, provare a ragionare, proprio a partire dal Senato che in questo momento potrebbe costituire anche un'esperienza pilota in Italia, anche in merito ad un'analisi di impatto che considerasse il genere, così come avviene già in alcune esperienze del diritto costituzionale comparato (p.es. Spagna, ed in particolare la Catalogna).

Si dovrebbe inoltre riscoprire, per così dire, il rapporto delle Commissioni con gli organi ausiliari del Parlamento ed, in particolar modo, quello insostituibile con la Corte dei Conti: pungolando questo istituto ad un lavoro più aderente alle decisioni da prendere ed ai controlli da effettuare. A contrastare eventuali tentativi di utilizzazione ostruzionistica di tali strumenti basterebbe, peraltro, la previsione di tempi certi, purché ragionevoli, di svolgimento di tali indagini previsto in sede di programmazione. Ciò appare tanto più necessario nella sessione di bilancio (a proposito della quale cfr., comunque, lo specifico contributo di P. De Ioanna).

Affinché il lavoro in Commissione non sia reso privo di significato (in violazione dell'art. 72 Cost., come osservato dallo stesso Presidente della Repubblica, in sede di rinvio) occorre, infine, introdurre una disciplina limitativa in ordine alla possibilità di approvazione in Assemblea di emendamenti che non siano stati previamente oggetto di esame in Commissione.

Sul raccordo dei lavori Aula-Commissioni, si impone un adeguamento dell'organizzazione dei lavori del Senato e della Camera. Occorre, a questo proposito, adottare un criterio di separazione tendenzialmente rigida tra tempi di lavoro in Aula e tempi di lavoro in Commissione, ispirandosi, ad esempio, al modello attualmente seguito nel Parlamento europeo dove tre giorni della settimana sono dedicati ai lavori di Commissione ed uno ai lavori d'Aula. Tale

proporzione si segnala anche perché sottintende una maggiore valorizzazione dei lavori in Commissione, con conseguente accurata istruzione dei provvedimenti, e riserva all'Assemblea le decisioni finali, nonché le discussioni su alcuni, limitati, grandi temi.

E', del resto, nello spirito del sistema di democrazia maggioritaria che l'esame parlamentare dei provvedimenti, soprattutto da parte dell'opposizione, sia ispirato a criteri di *efficacia*, *incisività* e, quindi, di *effettività*. Tale ultimo requisito deve essere, appunto, reso possibile dalla concreta ripartizione dei tempi di esame tra le diverse sedi di esame parlamentare.

Per ciò che concerne il metodo della programmazione occorre rilevare che: 1) appare piuttosto ristretto lo spazio attualmente riservato alle forze di opposizione, anche nelle ipotesi di accordo unanime in Conferenza dei Presidenti dei Gruppi: occorrerebbe elevare, presumibilmente ad un terzo, lo spazio riservato alla trattazione di temi indicati dall'opposizione; 2) è necessario porre rimedio alla *distorsione prospettica* determinata dalla circostanza che Governo e *sua* maggioranza (ovvero i gruppi parlamentari che lo sostengono) si presentano distintamente, ognuno con le proprie esigenze da rappresentare ed accogliere, in sede di programmazione. Si tratta di una soluzione che andrebbe bene per una forma di governo presidenziale (fondata sulla separazione strutturale tra governo e parlamento), ma che sembra meno adatta alla forma di governo parlamentare, nella quale il legame tra governo e *sua* maggioranza è strettissimo. Di qui, l'esigenza di non considerare, almeno in modo meccanico, come soggetti distinti Governo e gruppi di maggioranza in sede di programmazione.

Per quanto riguarda la ripartizione dei tempi in caso di mancato accordo in sede di Conferenza dei Presidenti di gruppo, va rilevata l'assoluta incongruità della soluzione accolta dall'art. 54 del regolamento del Senato vigente, che rimette ad una scelta maggioritaria dell'Assemblea su proposta del Presidente la decisione su di uno schema di lavori bisettimanale. E' evidente che, in questo modo, si indebolisce notevolmente, sia e soprattutto la posizione del Presidente,

sia la posizione dell'opposizione quando vi è margine sufficiente di maggioranza (ben potendo prevedere la maggioranza che, in caso di mancato accordo unanime in Conferenza, si potrà procedere in Aula ad una decisione che “schiaccia” i gruppi di opposizione), sia la posizione della maggioranza, quando questa abbia solo due o tre voti in più, come ora al Senato (con possibilità di agevole ribaltamento della decisione della Conferenza). Ci troviamo chiaramente di fronte ad un caso di quelli che gli studiosi di diritto regionale definirebbero di “intesa debole”; intesa, surrogabile, cioè, da una decisione unilaterale di uno dei partecipanti alla trattativa, se persiste la divergenza.

A questo punto, in alternativa all'incongruo sistema della deliberazione a maggioranza, si può trasporre anche nel regolamento del Senato la soluzione accolta nel regolamento della Camera che affida al solo Presidente (garante del regolamento e supremo magistrato dell'assemblea) la definizione e l'approvazione del programma, ferma restando la riserva di tempi a favore dell'opposizione e la considerazione tendenzialmente congiunta del Governo e dei Gruppi parlamentari di maggioranza.

Un necessario corollario di tale meccanismo è che, per i provvedimenti individuati dall'opposizione nell'ambito della propria quota di programmazione riservata, il testo sottoposto all'esame dell'assemblea sia un “testo-base” prescelto dall'opposizione stessa. Rispetto a questo, il testo approvato – maggioritariamente – dalla Commissione dovrebbe fungere da mero testo alternativo.

L'esperienza concreta ha poi dimostrato che l'elemento in grado di vanificare qualunque tipo di programmazione è il massiccio ricorso ai decreti-legge da parte del Governo. Se si tiene conto che tale ricorso è stato nuovamente in allarmante ascesa nella XIV Legislatura e che, presso il Senato della Repubblica, l'impatto dei decreti-legge sui lavori parlamentari è particolarmente accentuato dalla c.d. “ghigliottina” - che impone comunque la votazione della legge di conversione entro la scadenza del termine costituzionalmente previsto - ci si rende conto che occorre assolutamente introdurre disposizioni di raccordo

della conversione in legge dei decreti con quella della programmazione. Sembra congruo, infatti, che i tempi dedicati alla conversione dei decreti legge vadano scomputati dai tempi previsti in programmazione rispettivamente: 1) per il Governo; 2) per i gruppi di maggioranza; 3) da un sorta di spazio di riserva (che occorrerebbe comunque prevedere per i cc.dd. *emergency debates*); 4) e solo in ultima istanza (in astratto non evitabile) dai tempi riservati all'opposizione.

E' decisamente auspicabile, inoltre, un esercizio più stringente della valutazione del Presidente di Assemblea in ordine all'ammissibilità degli emendamenti presentati ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che (come segnalato in questo stesso volume da N. Lupo) soprattutto presso il Senato appare (o è apparsa in passato) ispirata a criteri piuttosto largheggianti.

L'esigenza di assicurare tempi certi di esame dei provvedimenti (che in un Parlamento maturo va tanto a favore della maggioranza che dell'opposizione) rende inevitabile il ricorso ordinario alla tecnica del contingentamento dei tempi nella organizzazione della discussione. Occorre, però, procedere ad una disciplina più articolata della materia, al fine di superare alcuni difetti della esperienza vigente.

Sembra necessario, in primo luogo, "sterilizzare" il tempo dedicato alla conversione dei decreti legge rispetto a quello programmato per le discussioni di altri temi, al fine di evitare che l'uso (e l'abuso) del decreto-legge finisca per vanificare l'attività ordinaria del Parlamento e che il Governo sia, oltre il dovuto, il *dominus* dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari.

In secondo luogo, occorre precisare in modo rigoroso i (pochi) oggetti per i quali si deve escludere il contingentamento (tra questi, sicuramente, i progetti di revisione costituzionale). Si badi che, in una prospettiva corretta di accoglimento del principio di programmazione, l'interesse al rispetto dei tempi di esame dovrebbe accomunare maggioranza ed opposizione ed inoltre che l'esperienza insegna che all'utilizzazione ostruzionistica dei tempi di discussione corrisponde, in tempi rapidi, l'elaborazione di accorgimenti anti-ostruzionistici ancor più efficaci.

Nell'organizzazione dei tempi di discussione sui provvedimenti contingentati una piena applicazione dei principi ispiratori del maggioritario imporrebbe una divisione a metà dei tempi per gli interventi della maggioranza e dell'opposizione. Anche in questo caso, il governo dovrebbe vedere la propria possibilità di intervento nell'ambito dei tempi riservati alla maggioranza *e non in aggiunta* ad essi.

Per quanto riguarda la procedura di esame degli emendamenti, in riferimento a disegni di legge per i quali sia stato deciso il contingentamento dei tempi, si può considerare l'opportunità di "importare" nel regolamento del Senato alcune soluzioni proprie del regolamento della Camera dei Deputati. Esse, da un lato, prevedono la votazione per principi e riassuntiva, a finalità antiostruzionistiche, dall'altro consentono comunque ai gruppi di ottenere la votazione puntuale di taluni emendamenti ritenuti (ed indicati) maggiormente qualificanti, sottraendoli in ogni caso al meccanismo della preclusione.

In linea generale, appare meritevole di essere perseguito il tentativo di restringere i tempi di illustrazione degli emendamenti, spesso utilizzati a fine meramente ostruzionistico, a favore dei tempi di discussione sulle linee generali del progetto in esame e di dichiarazioni finali di voto. Queste ultime sedi, infatti, si presentano come maggiormente responsabilizzanti, anche nei confronti dell'opinione pubblica, ed in questo senso appaiono senz'altro consone alle esigenze, per così dire, di *spettacolarizzazione* insite nel dibattito parlamentare di tipo maggioritario.

Per ciò che concerne la funzione ispettiva, oltre alla già ricordata valorizzazione della stessa in Commissione, vi è l'esigenza di una più stringente disciplina per ciò che concerne le interrogazioni a risposta immediata e, soprattutto, il *premier question time*, che nella XIV Legislatura ha subito, come è noto, un clamoroso fallimento. Pur essendo consapevoli dei limiti che una disposizione dei regolamenti parlamentari può avere nei confronti di un altro potere dello Stato (il Presidente del Consiglio dei ministri), si può pensare di sancire in termini ancora più inequivoci l'obbligo di presenza e risposta del

Presidente del Consiglio, prevedendo, ad esempio l'automatica diretta televisiva in quell'occasione... con evidenti effetti penalizzanti per il Premier assente.

La periodica previsione di un confronto, in questa occasione, tra Presidente del Consiglio e Leader portavoce dell'Opposizione si inserirebbe, peraltro, a pieno nella logica di valorizzazione degli istituti maggioritari.

4. Proposte. Undici tesi per l'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema maggioritario

- 1) Prevedere maggioranze più elevate per l'approvazione dei regolamenti parlamentari;
- 2) Prevedere maggioranze più elevate per l'elezione dei Presidenti delle Camere;
- 3) Prevedere una composizione paritaria tra Maggioranza ed Opposizione nella Giunta per il regolamento e in quelle per le elezioni e le immunità parlamentari;
- 4) Prevedere un giudice finale imparziale per la verifica dei poteri ed i giudizi sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità;
- 5) Estendere anche al Senato della Repubblica l'esperienza del Comitato per la legislazione, dotandolo di adeguati poteri di intervento nel procedimento legislativo;
- 6) Prevedere l'istituzione delle Commissioni di inchiesta su richiesta dell'Opposizione, con una composizione paritaria tra Maggioranza ed Opposizione ed una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente;

- 7) Assicurare poteri e tempi certi ed adeguati per l'istruttoria legislativa delle Commissioni permanenti ed, in generale, adottare un principio di rigida riserva di tempi di lavoro per le Commissioni (rispetto all'Aula) nelle loro diverse funzioni normative, di direzione politica e di controllo;
- 8) Tripartizione tra Maggioranza, Governo, Opposizione dei tempi in sede di programmazione dei lavori parlamentari;
- 9) Assegnazione di date e tempi certi per la discussione dei provvedimenti in Aula. Esclusione del contingentamento dei tempi di discussione in limitatissimi casi, come ad esempio la revisione costituzionale;
- 10) Per ridurre il fenomeno dell'ostruzionismo parlamentare, imporre ai Gruppi parlamentari il dovere di selezione degli emendamenti ritenuti più importanti;
- 11) Assicurare la presenza periodica del Presidente del Consiglio dei Ministri in Parlamento, anche con la tecnica del premier *question time*.

5. Indicazioni bibliografiche

Tra i manuali di diritto parlamentare più diffusi cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3a ediz., Bologna, Il Mulino, 2003; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 4a ediz., Milano, Giuffrè, 2003 (particolarmente attento ai dati della prassi parlamentare); S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005; T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005; A. CELOTTO – M. D'AMICO – D. D'OTTAVIO – G. TIBERI, *Diritto parlamentare. Casi e materiali* (con un

approccio di *case law*), Bologna, Zanichelli, 2005; M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, 2a ediz., Torino, Giappichelli, 2005.

Una riflessione di carattere generale sulle vicende e le sorti dell'istituzione parlamentare italiana è stata svolta, in tempi abbastanza recenti, dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti nel suo convegno annuale dell'anno 2000, i cui atti sono pubblicati con il titolo *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001. All'interno del volume, cfr., in particolare, per le premesse dalle quali parte il presente contributo, C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, 289 ss.

Una accurata ricognizione delle “ricadute” della rappresentanza politica bipolare sulle procedure decisionali parlamentari è presente in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004.

Per la rilevazione della *cecità bipolare* che affligge l'istituzione parlamentare italiana, cfr. G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in AA.VV. (a cura di S. CECCANTI e S. VASSALLO), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, 301 ss.

Per la nozione di “Parlamento federatore” cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 2002, 35 ss.

Sul Presidente di Assemblea parlamentare, le sue “molteplici virtualità” e la sua essenziale connotazione garantista, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*.

Atti del seminario di studio svoltosi a Roma il 17 marzo 2006, in corso di pubblicazione (Roma, LUISS University press, 2007).

Sui profili problematici del procedimento di verifica dei poteri, cfr. il recente quadro, anche di carattere comparatistico, di G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, 785 ss. In precedenza, cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 647 ss.

Sul comitato per la legislazione, cfr. lo studio di L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

Il richiamo all'esperienza statunitense, in tema di inchiesta parlamentare è di G. RIZZONI, *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre Commissioni di inchiesta ?*, in *Quad. cost.*, 2004, 622. Sull'inchiesta parlamentare nel "Parlamento maggioritario"; cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in AA.VV. [a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit. Per un inquadramento generale del tema, cfr. A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1973.

L'importanza dello scambio tra "certezza dei tempi" per la maggioranza e "certezza di spazi" nella programmazione e nell'istruttoria legislativa è stata evidenziata da G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 26. Sul procedimento legislativo, cfr. di recente, R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006.

Sui problemi relativi alla disciplina dell'emendabilità dei disegni di legge nel corso dell'*iter* legislativo ed alle connessioni del tema con l'istituto della fiducia parlamentare e della conversione dei decreti-legge, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., ed in precedenza, E. GRIGLIO, *I maxi emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005; 807 ss. Per un'interessante analisi in un caso concreto della tematica in questione, cfr. P. CACOPARDO – A. PERRONE, *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge "Cirami"*, in *Giur. cost.*, 2003, 2525 ss.

L'esigenza di tenere distinti Governo e maggioranza in sede di programmazione dei lavori parlamentari è evidenziata da G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, cit., 317.

Sul fallimento, nell'esperienza della XIV Legislatura, dell'istituto del Premier Question Time, cfr. G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 2004, 821. In generale, sull'esercizio dei poteri ispettivi cfr. ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in AA.VV. [a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit; F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV Legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in AA.VV. [a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit.

Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato - *Nicola Lupu*

1. Premessa: perché ridurre le disarmonie – 2. Le principali disarmonie esistenti tra Camera e Senato – 2.1. Nell'organizzazione delle Camere – 2.2. Nel computo delle astensioni e del numero legale – 2.3. Nella programmazione dei lavori e nel contingentamento dei tempi – 2.4. Nel procedimento legislativo – 2.5. Nei procedimenti fiduciari – 3. Proposte - 4. Indicazioni bibliografiche.

1. Premessa: perché ridurre le disarmonie

Da sempre il sistema istituzionale italiano ha trascurato il coordinamento tra i due rami del Parlamento. L'evoluzione del parlamentarismo italiano è caratterizzata da una disomogeneità nella disciplina giuridica delle due Camere, cui si è cercato di ovviare, di fatto, con la omogeneizzazione degli equilibri interni ai due rami del Parlamento. Ad una carta costituzionale repubblicana che, pur nella perfetta identità di funzioni dei due rami del Parlamento, delineava alcune significative differenze strutturali (in primo luogo riguardo alla durata di Camera e Senato) ha così a lungo risposto una prassi politica volta ad attenuare e a far venir meno queste differenze, in nome della comune radice partitica, esaltata dal sistema elettorale proporzionale.

Con il passaggio a sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario, e con il crollo del sistema dei partiti, questa assimilazione politica tra le due Camere ha subito un'evidente battuta di arresto. Solo una serie di fortunate coincidenze ha impedito la presenza di maggioranze opposte tra Camera e Senato. Si è fatto chiaro che con sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario – tra i quali, in definitiva, può farsi rientrare anche quello approvato nel 2005 – un bicameralismo paritario e perfetto finisce per essere difficilmente sostenibile. O, meglio, sostenibile solo a patto di determinare un

aggiramento costante delle sedi parlamentari o la "forzatura" sistematica dei relativi processi decisionali.

"A costituzione vigente", quali sono i principali istituti in cui si verificano disarmonie tra i due rami del Parlamento? E quali disarmonie possono essere risolte mediante una revisione dei regolamenti parlamentari, se non addirittura solo attraverso un migliore coordinamento tra le prassi in essere presso Camera e Senato?

Le diversità appaiono particolarmente gravi dove attengono al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Ai sensi dell'art. 94 Cost., "il Governo deve avere la fiducia delle due Camere". Conseguentemente, è sufficiente che il rapporto di fiducia venga meno in uno solo dei due rami del Parlamento perché il Governo sia obbligato a rassegnare le proprie dimissioni. Questo significa che nel vigente quadro costituzionale vi è un vincolo di coerenza tra le procedure del rapporto fiduciario presso la Camera e presso il Senato.

Ancor più esplicitamente, un vincolo costituzionale di coerenza procedurale tra le due Camere vi è nel procedimento legislativo. L'art. 70 Cost., nel momento in cui stabilisce che "la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere", prescrive un esercizio quanto più possibile coordinato della funzione legislativa da parte dei due rami del Parlamento.

Più in generale le difformità tra le regole vigenti nei due rami del Parlamento rischiano di produrre, anche al di fuori delle ipotesi suddette, ulteriori inconvenienti: incidendo in termini negativi sulla funzionalità del Parlamento, nel suo insieme (e non va dimenticato che lo scopo primo ed essenziale dei regolamenti parlamentari dovrebbe essere quello di assicurare il "buon funzionamento" delle rispettive assemblee e dell'istituzione rappresentativa nel suo complesso) e indebolendo il valore delle regole del diritto parlamentare (evidentemente, se alcune regole non valgono nell'altro ramo del Parlamento, appare più agevole metterne in dubbio la validità e la rispondenza ad una *ratio* di carattere più generale).

2. Le principali disarmonie esistenti tra Camera e Senato

2.1. Nell'organizzazione delle Camere

Le disarmonie tra le regole vigenti nella Camera e nel Senato riguardano anzitutto l'organizzazione delle due Camere, e quindi le regole relative alla costituzione dei gruppi parlamentari e alla loro presenza nelle Commissioni permanenti.

In tutti e due i regolamenti vi è la gravissima anomalia del mancato adeguamento delle norme regolamentari sui gruppi alle leggi elettorali tanto del 1993 quanto del 2005. Ad ogni modo, nel regolamento della Camera sono state previste e specificatamente disciplinate, dal 1997, "le componenti politiche" del gruppo misto: cioè si cerca di far emergere le forze politiche, che non hanno la dimensione numerica per far gruppo, comprese nel contenitore del gruppo misto. Il regolamento del Senato non conosce, invece, questa scomposizione, sicché l'assenza delle "componenti politiche" dà luogo a problemi di funzionamento, specie per i meccanismi di sostituzione dei senatori appartenenti al gruppo misto e in particolare dei senatori a vita (con le polemiche assai incresciose verificatesi nella legislatura in corso).

Le diverse regole esistenti nelle due Camere relativamente alla presenza dei gruppi "minori" nelle commissioni permanenti producono poi conseguenze rilevanti sul tasso di frammentazione dei gruppi parlamentari. Tale, in particolare, la norma, esistente solo al Senato (perché qui un gruppo, in quanto composto da un numero minimo di dieci senatori, può avere un numero di membri inferiore al numero delle Commissioni permanenti), secondo cui "i gruppi composti da un numero di senatori inferiore a quello delle Commissioni sono autorizzati a designare uno stesso senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni". Questa norma rappresenta un evidente incentivo a spinte scissionistiche ed anche ad accrescere, comunque, magari artificiosamente, il numero dei gruppi al fine di

garantire più favorevoli rapporti di forza in Commissione, in una deplorabile rincorsa tra maggioranza e opposizione.

Risulta perciò indispensabile, giuridicamente e politicamente una profonda revisione di tali regole, allo scopo contrario di incoraggiare la formazione di gruppi di coalizione, una "realtà" parlamentare, insomma, corrispondente alla "realtà" elettorale, sottoposta ai cittadini nella scheda di voto. Sarebbero naturalmente poi necessari meccanismi interni di gestione dei gruppi di tipo democratico (sviluppando quanto già previsto dall'art. 53, comma 7, del Regolamento del Senato). Al limite, al fine di favorire i processi di aggregazione, si potrebbe pensare di dare un qualche riconoscimento alle componenti politiche all'interno non solo dei "gruppi di coalizione" (sull'esempio di quel che oggi avviene nel gruppo "misto"). Ma, oltre i gruppi, anche le commissioni permanenti vanno ripensate. La cospicua riduzione delle competenze legislative statali derivante dal nuovo titolo V Cost. a vantaggio delle regioni, impone una revisione di competenze e di modo di operare legislativo, rimasti al secolo scorso e a identificare, al tempo stesso, opportune e specifiche sedi in cui valorizzare la funzione di controllo parlamentare (da esercitarsi in forme il più possibile *bipartisan*).

In questo quadro va inserita la correzione di una disarmonia particolarmente evidente, quella derivante dall'istituzione, a partire dal 1° gennaio 1998, presso la sola Camera del Comitato per la legislazione con compiti di armonizzazione tecnica, per vari aspetti, del lavoro legislativo. Al Senato non esiste un organo analogo. La gravità di questa diversità risulta da tre elementi. In primo luogo perché l'organo è coinvolto, talvolta a richiesta, talaltra in forma necessaria, nel procedimento legislativo, cioè nella procedura bicamerale che deve sfociare nello stesso risultato. In secondo luogo, perché è volto a tutelare un valore, quello della qualità della legislazione, che è un valore oggettivo per il quale ambedue i rami del Parlamento sono allo stesso titolo direttamente responsabili. In terzo luogo, perché, per effetto della sua composizione paritaria tra deputati di maggioranza e opposizione, costituisce un interessante tentativo di innovazione

istituzionale diretta a ricercare, in una forma di governo maggioritaria, sedi parlamentari estranee alla rigida applicazione del principio di maggioranza.

2.2. Nel computo delle astensioni e del numero legale

Se il Comitato per la legislazione rappresenta una disarmonia recente, assai più risalente è quella che attiene ai diversi criteri seguiti, nei due rami del Parlamento, per il computo delle astensioni. La Camera, pur computando gli astenuti come presenti al fine di determinare il numero legale, non li considera come tali nella determinazione della maggioranza per decidere; il Senato, invece, li include a tutti i fini tra i presenti, così attribuendo, di fatto, all'astensione un effetto di ostacolo al raggiungimento del *quorum* (da ciò, con qualche semplificazione, si giunge a dire che l'astensione al Senato equivale al voto contrario). Su tale disarmonia si è pronunciata, nel 1984 (sentenza n. 78), persino la Corte costituzionale, la quale, però, ha evitato di scioglierla, sostenendo che tutte e due le diverse interpretazioni dell'art. 64 Cost. erano ammissibili e che nell'autonomia normativa spettante a ciascuna Camera rientrasse anche la potestà di interpretare diversamente le previsioni costituzionali...

Sconcerta anche, giuridicamente e politicamente, il diverso uso delle modalità di verifica del numero legale che si registra alla Camera e al Senato, nelle Commissioni e in Assemblea. In Commissione, al Senato vige – in considerazione dell'esiguità dei componenti di ciascuna Commissione – una disciplina più rigorosa: prima di procedere a votazioni si verifica d'ufficio la presenza del numero legale (pari, di norma, ad un terzo dei componenti). Alla Camera, al contrario, il numero legale (di regola pari ad un quarto dei componenti) è pressochè sempre presunto, salvo che nella sede legislativa e quando si tratti di procedere a votazioni segrete (dunque, essenzialmente in caso di parere su proposte di nomina), procedure per le quali il numero legale sale alla metà più uno dei componenti. Questa disarmonia crea situazioni paradossali

nelle Commissioni bicamerali, con varianti di regolazione, a seconda del fatto che la loro presidenza spetti ad un deputato o ad un senatore.

Anche in Assemblea, pur in presenza di discipline regolamentari pressochè coincidenti, le prassi applicative si sono diversificate in modo sensibilissimo. Alla Camera la verifica del numero legale viene chiesta sistematicamente, ma una volta per tutte, all'inizio di tutte le sedute in cui sono previste votazioni, nello stesso momento in cui 20 deputati (o uno o più capigruppo di pari consistenza numerica) chiedono lo svolgimento di votazioni nominali mediante procedimento elettronico (nella XIV legislatura, ad esempio, si sono effettuati con tale modalità ben 26.330 voti, e si sono registrati solo 59 casi di mancanza del numero legale).

Al Senato, invece, la verifica del numero legale va chiesta, da parte di 12 senatori presenti in aula, anteriormente ad ogni votazione, e, prima di ciò occorre accertare che la richiesta sia "appoggiata", constatando cioè l'effettiva presenza di tali senatori. Questo fa sì che la verifica del numero legale sia a tutt'oggi al Senato uno dei principali strumenti ostruzionistici in mano all'opposizione, se non altro in quanto è sostanzialmente in grado di raddoppiare i tempi delle operazioni materiali di voto.

Tanto la diversità nel computo delle astensioni quanto quella sulle modalità di verifica del numero legale appaiono poco giustificabili, specie in legislature caratterizzate da uno scarto limitato in termini di seggi tra maggioranza e opposizione: per ambedue le questioni, sembra che le soluzioni seguite dalla Camera siano, nel complesso, quelle più funzionali e anche giuridicamente più persuasive.

2.3. Nella programmazione dei lavori e nel contingentamento dei tempi

Disarmonie vi sono anche nei singoli procedimenti parlamentari di decisione. A partire da quello che comunemente è definito come il "procedimento dei procedimenti", ossia la programmazione dei lavori. In proposito, si riscontrano

praticamente da sempre regole e prassi sensibilmente diverse tra Camera e Senato.

Dal 1971 (anno della grande riforma regolamentare) ad oggi si è verificata una curiosa inversione delle parti tra i due rami del Parlamento quanto al cruciale profilo dei rispettivi ruoli di presidente e assemblea. Se nel 1971 il ruolo del Presidente del Senato era decisamente maggiore del suo "dirimpettaio", oggi accade esattamente il contrario. Il calendario dei lavori predisposto dal Presidente del Senato ed approvato a maggioranza da parte della Conferenza dei capigruppo può essere infatti sottoposto alla votazione di eventuali modifiche da parte dell'Assemblea. Il Presidente della Camera, invece, semprechè non si registri l'accordo unanime nella Conferenza dei capigruppo, è in grado di assumere la decisione definitiva su programma e calendario, in conformità ad una serie di vincoli posti dalla disciplina regolamentare.

Macroscopica risulta, inoltre, la disarmonia relativa all'applicazione del contingentamento dei tempi all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Questa limitazione – spesso drastica – dei tempi di discussione spettanti a ciascun gruppo parlamentare avviene regolarmente al Senato, mentre è vietata alla Camera. Si tratta di una disarmonia che appare particolarmente sensibile, in quanto riguarda un procedimento legislativo, e per di più un procedimento legislativo che per Costituzione è tenuto a concludersi nel termine di 60 giorni, pena la decadenza *ex tunc* del decreto-legge. La scelta della Camera, che indubbiamente stride con la *ratio* dell'art. 77 Cost. e con i tempi che caratterizzano tutto il procedimento di conversione, sembra essersi fin qui rivelata come un "freno" rispetto all'indiscriminato ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza. "Virtù" di assai arduo bilanciamento con le necessità di un Paese di difficile governabilità ...

Sono, queste, disarmonie che corrispondono a nodi non sciolti, ma decisivi, relativi al ruolo dei presidenti di assemblea nella programmazione dei lavori e al peso dei decreti-legge nell'attività legislativa. Sta di fatto che una programmazione assunta "a colpi di maggioranza" e senza correttivi a favore

dell'opposizione – come potenzialmente può accadere in Senato – contrasta con il senso comune e con la funzione *super partes* propria (almeno all'interno delle camere) del presidente di assemblea; così come il mancato contingentamento nell'esame dei decreti-legge, alla Camera, origina un vero e proprio paradosso costituzionale.

2.4. Nel procedimento legislativo

Nel procedimento legislativo sussistono differenze “storiche”: quali quelle che attengono alla disciplina della sede redigente (peraltro ormai sostanzialmente in disuso, essendo stata utilizzata, in tutta la XIV legislatura, una sola volta al Senato e mai alla Camera) e alla collocazione della discussione e votazione degli ordini del giorno di indirizzo al Governo (nel corso dell'esame degli articoli al Senato; successivamente a questo, e subito prima della votazione finale, e delle relative dichiarazioni di voto, alla Camera). A queste, altre se ne sono aggiunte più di recente, ad esempio riguardo al “coordinamento finale” del testo dei progetti di legge: cui il regolamento del Senato dedica una disciplina piuttosto innovativa e significativa, peraltro pressoché completamente disattesa nella prassi.

Comunque, la disciplina fondamentale dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari è affidata nell'un ramo e nell'altro ai principi contenuti nelle circolari parallele adottate dai Presidenti delle due Camere il 10 gennaio 1997, poi (solo alla Camera) trasfuse in norme regolamentari.

Bisogna dire però che in entrambi i rami del Parlamento siamo di fronte ad un sostanziale fallimento di tale istruttoria, soprattutto per la esagerata prevalenza della programmazione di Assemblea su quella delle Commissioni. Alla Camera, una volta che il calendario dell'Assemblea prevede l'inizio dell'esame di un progetto di legge, la Commissione può applicare il contingentamento dei tempi e, comunque, una volta che si deve cedere il passo all'Aula, pone in votazione direttamente il mandato al relatore a riferire in Assemblea (sul testo come modificato in base agli emendamenti fino ad allora

approvati in Commissione), in applicazione di un principio di economia procedurale. Al Senato, invece, in Commissione in sede referente è esclusa l'applicazione del contingentamento, ed è quindi piuttosto frequente che essa non concluda neppure formalmente l'esame e che si vada perciò in aula, come si dice in gergo, "senza relatore" (e nel testo originario del progetto, annullando così tutto il lavoro istruttorio).

Parte essenziale del procedimento legislativo è il controllo degli effetti finanziari attraverso i pareri delle Commissioni bilancio. L'esigenza avvertita da entrambi i rami del Parlamento è quella di rinforzare tali pareri anche nei confronti dell'Assemblea, in particolare ove essi segnalino violazioni dell'art. 81 Cost. Ma questa esigenza viene perseguita con strumenti differenti: alla Camera, le condizioni contenute nel parere espresso alla Commissione in sede referente, ove non rispettate, si trasformano automaticamente in emendamenti, la cui votazione in Assemblea è obbligatoria; al Senato, il parere contrario reso sugli emendamenti acquista un valore notevole, in quanto in tal caso gli emendamenti non vengono neppure posti in votazione (a meno che non lo richiedano quindici senatori). Sembra trattarsi di un caso in cui le due Camere, in prospettiva, ben potrebbero imparare l'una dall'altra, adottando entrambe le misure - ora unicamerale - che appaiono, in effetti, complementari.

Ancora e accresciute disarmonie si riscontrano nella fase della votazione degli emendamenti. Alla Camera si è superato il tradizionale "diritto" del parlamentare a veder posto in votazione ogni emendamento. Questo diritto è invece saldamente vigente al Senato (con la sola e assai parziale eccezione appena ricordata per gli emendamenti su cui vi sia stato il parere contrario della Commissione bilancio). La presidenza della Camera, infatti, in modo sistematico e anche a prescindere dall'effettiva esistenza di intenti ostruzionistici, tende a richiedere ai gruppi di "segnalare" un numero di emendamenti determinato sulla base degli articoli di cui si compone il progetto di legge. Su ciascun articolo ogni gruppo parlamentare può far votare un numero di articoli pari ad un decimo dei componenti del gruppo. Ad esempio, su un progetto di legge composto da 20

articoli, un gruppo piccolo, con 20 deputati, potrà presentare 40 emendamenti; un gruppo più grande, composto in ipotesi da 150 deputati, potrà presentarne 300 (essendosi così involontariamente introdotto un ulteriore incentivo alla famigerata formulazione dei testi in "maxiarticoli" ...).

Di notevole peso appare poi la diversità delle linee seguite dalle due Camere relativamente alla valutazione presidenziale sull'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge: molto più severa alla Camera, decisamente più blanda al Senato. E' una diversità che discende da letture opposte del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione e che in parte deriva anche da difformità delle disposizioni contenute nei due regolamenti.

La Camera prevede, infatti, uno "scrutinio stretto" sugli emendamenti riferiti ai disegni di legge di conversione, dovendo essere dichiarati inammissibili tutti quelli "che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge". Il regolamento del Senato non differenzia tale valutazione da quella che si ha sugli emendamenti riferiti agli ordinari progetti di legge, così non ponendo alcun freno al fenomeno dei decreti-legge, e delle leggi di conversione, "omnibus" (e vanificando altresì il senso della previsione regolamentare, apparentemente più rigorosa, secondo cui l'esame dell'Assemblea considera come testo-base il disegno di legge di conversione, senza cioè le modifiche che ad esso sono state apportate dalla Commissione in sede referente).

2.5. Nei procedimenti fiduciari

La disarmonia che oggi riveste un maggiore rilievo sul piano del sistema politico- istituzionale è, ovviamente, quella che attiene alla disciplina della questione di fiducia. Vi è una sensibile – e grave – diversità quanto all'ambito di applicazione (che è più limitato alla Camera e assai ampio al Senato, ove non è esclusa neppure sul voto finale dei progetti di legge).

Ma, soprattutto, la diversità riguarda la pratica ormai famosa dei maxi-emendamenti, su cui il Governo pone la fiducia. Alla Camera non viene

intaccato il potere del Presidente di assemblea di valutare, in forma preventiva, l'ammissibilità di quel testo, finendo così per renderlo un potere di veto unico e senza appello. Al Senato, invece, nel corso della XIV legislatura il Presidente ha ripetutamente affermato che la posizione della questione di fiducia rende inoperante tale potere presidenziale e, più in generale, "prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo". E' invalsa però, in ultimo, la prassi di inviare il testo alla Commissione bilancio affinché questa esprima le sue "valutazioni": con possibilità per il Governo – un po' paradossale, se si considera che su quel testo, e sulla sua immutabilità, il Governo ha messo in discussione la permanenza del rapporto fiduciario – di riproporre la questione di fiducia su un testo "corretto" secondo le valutazioni della Commissione bilancio.

Ulteriori disarmonie sono state prodotte da istituti introdotti assai di recente, ed incidenti sulla quotidianità del rapporto fiduciario.

Basti, in particolare, richiamare il c.d. "Premier question time" della Camera, che non ha corrispondenza nell'altro ramo del Parlamento: anche se la prassi di inottemperanza instaurata dal governo Berlusconi, nonostante i ripetuti (ma vani) richiami del Presidente della Camera, ha di fatto uguagliato la situazione nei due rami, azzerando la effettività della procedura alla Camera...

Ma sono proprio istituti come questo, in definitiva, a dare la misura dell'effettiva forza politica e del valore giuridico delle norme contenute nei regolamenti parlamentari. Se tali atti normativi si rivelano privi di ogni capacità di vincolare il Governo ad assumere i comportamenti che essi stessi prescrivono, allora non ha nessun senso affidare loro la definizione di una parte rilevante dello statuto dell'opposizione. E' in questa ottica che si può immaginare, a corredo delle garanzie di rispetto della legalità spettanti alle opposizioni, che le forme di sindacato svolte dalla Corte costituzionale con riferimento al "cattivo uso" dei poteri parlamentari si estendano anche a materie diverse dall'insindacabilità, per coinvolgere anche gli altri procedimenti che si svolgono nelle aule parlamentari.

3. Proposte

- 1) Innalzare il numero minimo di parlamentari per la formazione dei gruppi, eliminare gli incentivi alla frammentazione, incoraggiando la formazione dei “gruppi di coalizione”;
- 2) Prevedere, anche al Senato, l’irrelevanza degli astenuti al fine di determinare la maggioranza per deliberare;
- 3) Omogeneizzare tra Camera e Senato le modalità di rilevazione del numero legale, eliminando la possibilità di richiedere verifiche a ripetizione;
- 4) Applicare, anche alla Camera, il contingentamento dei tempi all’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;
- 5) Introdurre, anche in Senato, regole più stringenti per l’ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge;
- 6) Rafforzare ulteriormente il peso dei pareri espressi dalle commissioni bilancio nei confronti delle rispettive assemblee, ove essi individuino violazioni dell’art. 81, quarto comma, Cost.;
- 7) Vietare la prassi dei maxiemendamenti, assicurando il rispetto non solo formale ma anche sostanziale dell’obbligo di approvare le leggi “articolo per articolo”.

4. Indicazioni bibliografiche

Una trattazione approfondita delle regole attualmente vigenti alla Camera e al Senato è in A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il mulino, 2003 e in T. Martines-G. Silvestri-C. De Caro-V. Lippolis-R. Moretti, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, Giuffrè, 2005.

Per una analisi critica delle prassi delle ultime due legislature cfr. *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Atti del seminario di studio svoltosi a Roma il 17 marzo 2006, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, in corso di pubblicazione (Roma, Luiss University Press, 2007) e *Il Parlamento nel maggioritario. I rapporti politico-istituzionali attraverso i protagonisti: Presidenti, gruppi, maggioranza, opposizioni*, a cura di E. Rossi, in corso di pubblicazione (Padova, Cedam, 2007), nonché i contributi pubblicati in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2005.

Sulle diverse letture possibili del nostro sistema bicamerale cfr. G. Rivosecchi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II (artt. 55-100), a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, pp. 1099 s.

Nel senso della configurabilità di un principio giuridico che impone alle due Camere di agire in modo coordinato cfr. D. Nocilla, *Autonomia, coordinamento e leale collaborazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 935 s.

Per una valorizzazione dell'attribuzione collettiva alle due Camere della funzione legislativa cfr., volendo, N. Lupo, *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II (artt. 55-100), cit., p. 1335 s. Un quadro aggiornato relativo al procedimento legislativo è offerto da R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006.

Sulle procedure del rapporto fiduciario cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

Bicameralismo e procedure intercamerali - *Guido Rivosecchi*

1. Lo scarso rendimento del bicameralismo italiano. 2. la riforma nel bicameralismo e le procedure intercamerali. 3. Le procedure intercamerali, oggi. 4. Prospettive. 5. Proposte. 6. Indicazioni bibliografiche.

1. Lo scarso rendimento del bicameralismo italiano

Sin dai primi anni del periodo repubblicano, il giudizio sul bicameralismo italiano appare complessivamente negativo. Il Senato della Repubblica viene ben presto definito come “perfetto doppione” della Camera dei deputati. Si lamenta la sostanziale omogeneità nella composizione e nelle funzioni dei due rami del Parlamento e lo svuotamento pressoché totale della rappresentanza delle autonomie territoriali.

La negativa impressione, già emersa negli anni Cinquanta, si rafforza nel corso del tempo. Viene costantemente messa in evidenza la singolarità del bicameralismo italiano, il suo carattere compromissorio e la sua irrilevanza sulla determinazione dell’indirizzo politico generale.

La ragione dello scarso rendimento del nostro bicameralismo è radicata nella stessa Assemblea Costituente, quando tramontano le ipotesi di integrazione della rappresentanza e quelle volte a garantire un effettivo ancoraggio territoriale della seconda camera.

Dato, quindi, il risultato di sostanziale omogeneità politica nella composizione dei due rami, è escluso che la seconda camera possa esercitare quella funzione di “raffreddamento” dei processi decisionali, che, già in epoca statutaria, era imputabile ad un collegio più “consapevole”.

Ciò che resta a fondamento giustificativo della scelta Costituente è, pertanto, un bicameralismo di “garanzia”. Non però nel senso di tutela degli equilibri e dei valori costituzionali. Ma in quello, certo più modesto, di funzione di affinamento della legislazione attraverso il doppio esame dei progetti di legge

presentati alle Camere, nonché di “funzione unificante”, che si esprimerebbe nella duplicità di procedimenti effettuati da Camere aventi una composizione omogenea in quanto basata sulla rappresentanza politica.

Tuttavia, anche sotto questo profilo subordinato, i risultati non sono sempre stati all'altezza delle aspettative. Sul piano del miglioramento della legislazione, la formula bicamerale ha piuttosto consentito di ampliare i termini, le modalità e gli spazi dei procedimenti decisionali, con particolare riferimento all'“apertura” del Parlamento alle forze sociali nelle fasi conoscitive e istruttorie. Tutte cose che non sempre si sono però tradotte in un effettivo affinamento del prodotto legislativo. Sul piano delle prestazioni “unificanti”, il bicameralismo ha soltanto consentito la flessibilità dell'utilizzo della seconda camera rispetto alle vicende del quadro politico, funzionale più ai rotismi della forma di governo che a garantire prestazioni di unità.

In realtà, l'effettivo superamento del bicameralismo paritario e indifferenziato presupporrebbe una vera e propria diversificazione funzionale da realizzarsi sotto forma di specializzazione per materie o per funzioni, ovvero di differenziazione dei poteri. La prima strada potrebbe essere percorsa attribuendo determinate materie (ad esempio, il settore economico-finanziario) in via esclusiva ad una Camera, diversificando le funzioni dei due rami del Parlamento (lasciando, ad esempio, la funzione legislativa ad una camera e quella di controllo all'altra). La seconda, che poggia maggiormente sulla valorizzazione della nozione unitaria del Parlamento, potrebbe essere percorsa, invece, prevedendo l'esame soltanto eventuale – su espressa richiesta da parte di *quorum* di minoranza – della camera che si pronuncia in seconda battuta sul provvedimento approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Anche rispetto a queste ipotesi di articolazione “funzionale”, le perplessità restano comunque consistenti. Dal primo punto di vista, si riscontra la difficoltà, nelle democrazie pluralistiche contemporanee, di scorporare la funzione legislativa dal controllo parlamentare. Vi è più di un dubbio che in un sistema

bicamerale il controllo parlamentare possa essere reso più efficace concentrandolo in una sola camera.

Dal secondo punto di vista, la pronuncia soltanto eventuale della camera che esamina in seconda battuta i provvedimenti, rischia di risolversi nel superamento della garanzia democratica della duplicità della deliberazione legislativa, senza che, vista l'“artificiosità” dei procedimenti comunque previsti, siano necessariamente garantiti vantaggi sul piano della semplificazione decisionale.

La via maestra risulta in definitiva quella della effettiva trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali.

2. La riforma nel bicameralismo e le procedure intercamerali

Comunque, a Costituzione iniziata si è prospettato un ulteriore approfondimento della distinzione tra concezione «strutturale» e concezione «procedurale» di bicameralismo: la prima accolta dallo Statuto albertino, che non conosceva la nozione «unitaria» di Parlamento; la seconda, invece, emerge dall'art. 55 della Costituzione. Essa consente di spostare l'accento sull'«unitarietà» del procedimento di deliberazione parlamentare, contrassegnato dalla dialettica di due poteri decisionali autonomi, quelli della Camera e del Senato, che devono convergere, per non paralizzarsi a vicenda, nella deliberazione finale.

Di qui – in attesa di quelle radicali riforme costituzionali in grado di riconnettere la seconda Camera al principio federale e alla rappresentanza delle autonomie – la possibilità di una riforma non già *del* bicameralismo, ma *nel* bicameralismo, volta a razionalizzare i procedimenti decisionali eliminando inutili doppioni tra i due rami del Parlamento per tutto ciò che concerne le fasi conoscitive, istruttorie, dibattimentali e di raccordo con il Governo. E mantenendo, invece, la garanzia costituzionale della deliberazione finale distinta in ciascun ramo del Parlamento per ogni procedimento di decisione parlamentare. Si tratta comunque di razionalizzazioni procedurali che potrebbero risultare utili anche in un diverso assetto bicamerale.

3. Le procedure intercamerali, oggi

In questo quadro si colloca il tentativo di instaurare, attraverso le riforme dei regolamenti parlamentari, procedure intercamerali, per il momento limitate a circoscritti procedimenti.

Il modello principale è costituito dalle istruttorie preliminari congiunte delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato sul documento di programmazione economico-finanziaria, che prevedono la possibilità di acquisire, congiuntamente, tutti gli elementi conoscitivi che le Commissioni bilancio ritengono utili nella fase conoscitiva e predisporre ed attuare in comune il programma delle audizioni.

Analogamente, i regolamenti parlamentari prevedono la facoltà di procedere in sede congiunta per le indagini conoscitive e per le commissioni di inchiesta non istituite per legge.

Lo strumento più utilizzato per garantire il coordinamento intercamerale è ora costituito dall'«intesa» preventiva tra i Presidenti delle Camere per: il coordinamento della programmazione dei lavori parlamentari; la “concorrenza” di iniziative legislative identiche; l'organizzazione del dibattito sulla fiducia al governo; la formazione degli organi collegiali bicamerali; le richieste di pareri alla Commissione bicamerale per le questioni regionali; la fissazione di termini alle Commissioni che devono esprimere pareri sugli atti del Governo.

4. Prospettive e proposte

Come si vede, fatta eccezione per l'*iter* di esame e approvazione del DPEF, che costituisce il prototipo da cui si dovrebbe muovere per l'estensione delle procedure intercamerali, l'unica forma di coordinamento prevista dai regolamenti parlamentari è fondamentalmente basata sulla "intesa" tra le Presidenze di Assemblea, strumento assai debole e spesso, nella prassi, scarsamente applicato.

Forte è perciò la necessità di ulteriori strumenti di raccordo e di coordinamento tra i due rami del Parlamento che potrebbero sfruttare la valorizzazione e l'estensione delle procedure intercamerali.

In questa prospettiva, riprendendo gli spunti sulla c.d. riforma *nel* bicameralismo, considerato che ogni procedimento di decisione parlamentare consta di una fase conoscitiva e di una fase decisionale, si potrebbe procedere ad una forma di razionalizzazione dei processi decisionali attraverso l'eliminazione delle inutili duplicazioni tra le due Camere per tutto ciò che concerne il primo aspetto.

Inoltre, laddove consentito dalla dinamica del processo decisionale – come, ad esempio, per i procedimenti di formazione degli atti normativi comunitari – i regolamenti parlamentari potrebbero prevedere ulteriori procedure intercamerali finalizzate a riunificare anche la fase decisionale.

a) In particolare, nella procedura di approvazione del DPEF, le modifiche ai regolamenti dovrebbero essere finalizzate a vincolare in maniera più stringente le commissioni bilancio ai criteri di impostazione del DPEF desumibili dagli elementi informativi acquisiti. Ciò anche al fine di evitare risoluzioni finali di approvazione del documento divergenti, che determinerebbero problematici elementi di discontinuità nell'indirizzo politico formulato al Governo.

Quanto all'unificazione dei Servizi del bilancio dei due rami del Parlamento, le ultime due risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul DPEF sembrano, ad esempio, indicare un orientamento meno incline all'unificazione, specie quella votata dalla Camera. In contrasto, tra l'altro, con le disposizioni regolamentari che prevedono che gli uffici svolgano funzioni di coordinamento tra i due rami del Parlamento nella c.d. sessione macroeconomica, garantendo anche l'omogeneità delle risoluzioni.

Nell'ambito della successiva sessione di bilancio potrebbe ipotizzarsi l'estensione della procedura intercamerale anche all'esame dei disegni di legge "collegati", al fine di garantire l'approvazione entro tempi certi e con un maggiore grado di omogeneità tra i due rami del Parlamento. In maniera

coerente rispetto ai vincoli indicati dal Governo nel DPEF e approvati dalle Camere con le apposite risoluzioni, i provvedimenti ritenuti essenziali per l'effettiva attuazione della manovra di finanza pubblica avrebbero, in tal modo, un percorso garantito quanto ai tempi di esame e di approvazione. I regolamenti parlamentari potrebbero infatti prevedere che, in caso di modifiche in seconda lettura, le competenti commissioni parlamentari, prima dell'inizio della terza lettura, procedano ad un esame istruttorio congiunto al fine di definire un testo comune che sarebbe quindi sottoposto all'esame delle Camere, magari con le procedure previste per la sede redigente.

Al riguardo, non sembra che l'art. 72 Cost. vada interpretato nel senso di una tassativa esclusione di ogni forma di cooperazione tra i due rami del Parlamento circa l'esame dei "collegati", riservando, il comma quarto, la procedura "normale" soltanto ai disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi. In questa prospettiva, si potrebbe addirittura arrivare a prevedere una deliberazione congiunta sui "collegati". Qualora viceversa si accedesse alla tesi estensiva circa l'interpretazione del disposto costituzionale (quella, per intenderci, fatta propria anche dalla Corte costituzionale, sia pure in materia di *referendum*, in riferimento all'art. 75, secondo comma, Cost.), che sostanzialmente ricomprende tutti i documenti di finanza pubblica nella locuzione "legge di bilancio", sarebbe da escludere l'ammissibilità di ogni forma di esame comune da parte delle due commissioni bilancio. In questo caso, l'estensione della procedura intercamerale, anche soltanto in riferimento alla fase istruttorie, presupporrebbe una modifica costituzionale.

Scegliendo una via intermedia senza prevedere revisioni dell'art. 72 Cost., i regolamenti parlamentari potrebbero intanto disciplinare lo svolgimento dell'istruttoria sui "collegati" in sede congiunta, lasciando che la procedura si concluda con deliberazioni camerali disgiunte.

b) Per quanto concerne le procedure conoscitive congiunte delle due Camere, si dovrebbero rafforzare i richiami alle "intese" tra i Presidenti, per ora limitati alle commissioni bicamerali. Vi sono state proposte in Parlamento per

potenziare i poteri conoscitivi delle commissioni parlamentari e soprattutto la facoltà di procedere in maniera congiunta ad acquisire tutti gli elementi informativi ritenuti necessari, con relativo rafforzamento del dialogo diretto delle commissioni in sede congiunta con il Governo, il Consiglio di Stato, la Corte di conti, enti pubblici con ordinamento autonomo, autorità indipendenti ed associazioni rappresentative di interessi costituzionalmente tutelati.

Insomma, i regolamenti parlamentari potrebbero, da un lato, stabilire una sorta di “preferenza” per la sede congiunta quanto alle indagini conoscitive; dall’altro, perseguire il rafforzamento delle forme di proiezione esterna della sede congiunta conoscitiva.

c) Si potrebbe prevedere l’estensione della procedura istruttoria prevista per il DPEF alle procedure comunitarie, limitatamente agli atti concernenti la c.d. fase ascendente. Ciò presuppone che venga tracciata per via regolamentare una chiara distinzione tra atti della fase ascendente ed atti della fase discendente come preconditione per passare ad un sistema in cui la Relazione e tutti gli atti della fase ascendente siano esaminati in maniera congiunta dalle Commissioni politiche dell’Unione europea dei due rami del Parlamento – in un procedimento distinto da quello di esame del disegno di legge comunitaria – che potrebbero anche approvarli con risoluzioni in sede congiunta. A questa sede potrebbe essere riportato l’esame delle risoluzioni del Parlamento europeo, delle decisioni delle Assemblee internazionali, delle sentenze della Corte di giustizia, del programma legislativo della Commissione europea e dei progetti di atti normativi comunitari. Al termine di questi procedimenti, si potrebbe infine riservare alla sede congiunta delle Commissioni politiche dell’Unione europea lo svolgimento e la stessa votazione finale su tutti gli atti di indirizzo. In questo senso, infatti, non si riscontra alcuna preclusione ma anzi l’indirizzo del Parlamento al Governo per la formazione degli atti normativi comunitari potrebbe risultare rafforzato proprio perché espresso in una sede unitaria.

d) Proseguendo, parrebbe opportuno evitare duplicazioni in tutto ciò che riguarda il rapporto Parlamento-Governo nei procedimenti non legislativi, per i

quali la fase conoscitivo-istruttoria può essere portata ad una dimensione comune, a partire dalle comunicazioni del Governo in Parlamento. Sotto questo profilo, si potrebbe prevedere, per via regolamentare, l'estensione del modello costituito dalle prassi di sede congiunta commissioni esteri-difesa e trasformarlo in una sede congiunta intercamerale, attraverso una procedura che riporti tutta la fase conoscitiva a questa sede. In essa, si potrebbero approvare anche le risoluzioni tradizionalmente votate in commissione, lasciando all'Assemblea, laddove strettamente necessario, soltanto la procedura di approvazione finale della risoluzione.

e) Un ultimo nodo problematico potrebbe riguardare l'estensione del "modello" della fase conoscitivo-istruttoria bicamerale all'esame dei decreti legge, per lo meno dei presupposti di costituzionalità e di omogeneità *ex art. 15*, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Questo obiettivo si potrebbe conseguire uniformando la disciplina regolamentare sul procedimento di esame del decreto-legge (e sul suo regime di emendabilità), prevedendo anche una fase istruttoria bicamerale, svolta da un Comitato per la legislazione intercamerale per l'esame dei presupposti e dell'omogeneità del decreto legge rispetto ai parametri posti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, servendosi della procedura intercamerale per lo svolgimento delle funzioni ora, alla Camera, spettanti al Comitato per la legislazione, nonché per i compiti istruttori delle commissioni di merito, pur nella consapevolezza dei tempi ristretti che prevede questo procedimento.

5. Proposte

1. Estendere la procedura intercamerale tra i due rami del Parlamento all'esame di:

- disegni di legge "collegati", al fine di garantirne l'approvazione entro tempi certi e con un maggiore grado di omogeneità tra i due rami del parlamento (svolgimento dell'istruttoria nelle Commissioni bilancio in sede congiunta, con deliberazioni camerali finali disgiunte);

- atti concernenti la c.d. fase ascendente, di formazione del diritto dell'Unione europea (esaminati e approvati in sede congiunta dalle Commissioni politiche dell'Unione europea).

2. Trasformare in una sede congiunta intercamerale, con procedimenti conoscitivi e di indirizzo, la prassi già vigente delle riunioni delle Commissioni esteri-difesa in sede congiunta.

3. Stabilire un principio di "preferenza" per la sede congiunta nello svolgimento delle indagini conoscitive.

4. Estendere il "modello" della fase conoscitivo-istruttoria bicamerale all'esame dei decreti legge, uniformando i procedimenti (con una fase istruttoria intercamerale per l'esame dei presupposti e dell'omogeneità dei decreti legge).

6. Indicazioni bibliografiche

Una trattazione del bicameralismo "procedurale" e delle regole in materia è in A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 121 ss.

Sulla singolarità e il carattere compromissorio del bicameralismo italiano, cfr. L. Paladin, voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, pp. 5 s.; L. Vannicelli, *Riflessioni sul bicameralismo costituzionale*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 1247.

Sul bicameralismo nei lavori dell'Assemblea Costituente, cfr. C. Pinelli, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in Provincia di Roma, *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del Convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003, pp. 83 ss.; G. Rivosecchi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II (artt. 55-100), a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, pp. 1102 ss.

Sullo scarso rendimento del bicameralismo italiano soprattutto sotto il profilo della funzione di garanzia nell'organizzazione costituzionale dei poteri, considerata superflua in un sistema caratterizzato dalla rigidità della Costituzione e dal controllo di costituzionalità della Corte, cfr. L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 344 s.

Sulla «funzione unificante» del bicameralismo che si esprime nella duplicità di procedimenti effettuati da Camere che riflettano in maniera omogenea la loro natura rappresentativa, cfr. G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, IV Ed., Padova, Cedam, 2001, pp. 459 ss.

Sui controlli parlamentari, cfr. A. Manzella, *La funzione di controllo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, pp. 216 ss.; S. Sicardi, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, pp. 105 ss.; nonché G. Rivosecchi, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, ESI, 2003, pp. 289 ss.

Sulle procedure intercamerali, D. Nocilla, *Autonomia, coordinamento e leale collaborazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, II, pp. 961 ss.

Per un ragionevole bicameralismo amministrativo - *Luigi Gianniti*

1. Le Commissioni bicamerali. 2. I rapporti internazionali e con l'Unione europea. 3. Le procedure di bilancio. 4. Conclusioni. 5. Proposte. 6. Indicazioni

1. Le Commissioni bicamerali

Lo statuto di garanzia delle assemblee parlamentari “definite da un sistematico insieme di disposizioni costituzionali”, come ricorda la Corte costituzionale, è sempre stato interpretato a rigorosa tutela dell'autonomia di ciascuna Camera. Così l'autonomia normativa, fissata dal primo comma dell'art. 64 Cost., si proietta sul momento applicativo delle norme regolamentari, implica la loro sottrazione alle giurisdizioni ordinarie e speciali e fonda l'autonomia degli apparati serventi.

Le due amministrazioni di Camera e Senato nascono e vivono così come corpi separati, e si nutrono spesso di comportamenti concorrenziali, virtuosi ma talvolta anche inutilmente emulativi. E' questo un prodotto e un naturale riflesso del bicameralismo perfetto che, se correttamente interpretato, dovrebbe però produrre, quando lo richieda la natura della funzione da esercitare, procedimenti e conseguentemente strutture cooperative. L'autonomia è il sale del bicameralismo paritario, ciò che in fondo lo giustifica (la divisione e quindi l'equilibrio tra le due Assemblee), e tuttavia l'eguale “potenza” delle due Camere rende la ricerca di sinergie un'opera razionale ed “economica”.

Su questo difficile crinale si deve collocare la ricerca di forme di una cooperazione strutturata tra le amministrazioni.

Essa ha poco spazio ove prevalente è l'esigenza della dualità del confronto tra le due Camere. Acutamente il criterio identificativo e fondante di questa necessaria dualità è stato individuato nel momento della deliberazione. Tutto ciò che è direttamente servente, anche da un punto di vista amministrativo, a questo momento, non può che cadere sotto una rigida applicazione del

principio dell'autonomia di ciascuna Camera. Così non è pensabile un'integrazione funzionale di uffici come le segreterie delle due Assemblee, né, "per li rami", come le segreterie delle Commissioni permanenti; tutti strumenti organizzativi al servizio diretto di quella dialettica che è il nucleo essenziale del bicameralismo voluto dai costituenti.

Di contro, ove il Parlamento si presenta come un attore unico, le ragioni della cooperazione possono e devono trovare spazio. E lo trovano già oggi, da un punto di vista amministrativo, per quanto riguarda tutta quell'area interparlamentare costituita dalle Commissioni bicamerali. Un'area che il legislatore tende ad allargare.

Le Commissioni bicamerali si valgono, oggi, di strutture di supporto alternativamente messe a disposizione dall'una o dall'altra Camera, per quanto riguarda la segreteria di ciascuna Commissione. Il criterio che si segue in questo caso è quello, antico, del *cuius regio eius religio*. È la scelta del Presidente (deputato o senatore) a determinare, di regola, qual è l'amministrazione che fornisce la segreteria della Commissione. Quanto alla struttura logistica, le Commissioni bicamerali sono albergate in un palazzo posto a metà strada tra Montecitorio e Palazzo Madama.

Le due amministrazioni di Camera e Senato hanno fornito così il minimo dell'integrazione possibile. E tuttavia questa presenza in un unico palazzo di funzionari dell'una e dell'altra Camera, nella prassi, si è rivelata feconda di più solide e strutturate integrazioni, rimaste tuttavia tutte nell'ambito dei rapporti personali.

Questo dunque è il primo campo nel quale si può, e facilmente, intervenire. Infatti, per quanto riguarda l'attività di studio e di riflessione di lungo periodo, per tutte le Commissioni bicamerali che hanno uno strutturato fondamento - a partire da quella per le questioni regionali, addirittura prevista dalla Costituzione - si può ragionevolmente ipotizzare la creazione di strutture serventi istituzionalmente bicamerali.

Se può essere infatti accettabile che il segretario della Commissione sia un funzionario appartenente all'amministrazione del ramo del Parlamento che esprime il Presidente, privo di ragioni è invece affidare alternativamente alle cure del Servizio studi dell'una o dell'altra Camera la documentazione preparatoria e l'attività di supporto scientifico. Ad esempio, fino a che non si aprirà la prospettiva di una riforma del bicameralismo, il luogo in Parlamento dell'istituzionale rappresentanza delle regioni è la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Sarebbe una scelta dunque coerente con lo stesso impianto della Costituzione vigente dotare di una permanente struttura di elaborazione e di studio questo organo parlamentare. Si può fare la scelta di affidarne da subito la cura all'amministrazione del Senato, nella prospettiva di una sua trasformazione in Camera direttamente rappresentativa delle istanze regionali, e ciò coerentemente con quanto già scritto nella Costituzione. Si può, di converso, decidere di creare un autonomo servizio bicamerale, di supporto a questa struttura.

Simili considerazioni possono farsi anche con riguardo alle altre Commissioni bicamerali, segnatamente quelle di indirizzo, vigilanza e controllo; tutti organismi che vengono rinnovati legislatura dopo legislatura, trovando il loro fondamento in norme di legge.

Vengono in rilievo innanzitutto la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il Comitato per i servizi di sicurezza e il Comitato Schengen, Europol e immigrazione.

L'efficacia dell'azione di questi organi sarebbe significativamente accresciuta se avessero dietro le loro spalle strutture permanenti di studio e documentazione che sopravvivano al mutare dei Presidenti (alternativamente deputati e senatori).

L'opzione minimalista sino ad oggi seguita è del resto una scelta miope. Lo si coglie con particolare evidenza nell'esperienza delle Commissioni d'inchiesta, per le quali pure, vista la loro naturale temporaneità, non sembrano valere le argomentazioni in favore della stabilità delle strutture di supporto che

si sono appena esposte. Tuttavia, l'assenza di un riferimento solido e stabile nelle amministrazioni ha tradizionalmente indotto le Commissioni d'inchiesta a dotarsi di strutture "di missione" fatte di consulenti la cui scelta, nell'assenza di un forte riferimento amministrativo, è finita spesso per essere, nelle esperienze meno commendevoli, dominio esclusivo del Presidente o di un ristretto numero di senatori.

Forse anche in questa assente presenza delle due amministrazioni, nell'ossequio di una malintesa interpretazione del bicameralismo, v'è da scovare la ragione di alcuni fenomeni degenerativi, che possono trovare solo una formale copertura nell'autonomia costituzionale di cui godono le Commissioni d'inchiesta.

2. I rapporti internazionali e con l'Unione europea

Ma l'area delle integrazioni possibili non si limita al sistema delle Commissioni bicamerali. Come si è accennato, ove il Parlamento si presenta come un soggetto unitario, questi spazi sono ampi.

Lo sono innanzitutto nei rapporti internazionali. In quella complessa rete di assemblee (permanenti, come il Consiglio d'Europa, l'UEO, l'Assemblea parlamentare NATO o occasionali, ma di non minor rilievo, come sono state le Convenzioni europee che hanno redatto la Carta di Nizza e il Trattato costituzionale), i Parlamenti nazionali sono considerati come tali. Scolora, fuori dei confini, l'articolazione bicamerale - che del resto è una caratteristica che connota solo una parte dei sistemi costituzionali europei - mentre le linee di divisione e di aggregazione passano per le famiglie politiche (e quale sia l'influenza di queste ultime, lo vediamo oggi nei dibattiti sui partiti unici che animano le nostre due coalizioni) e le rappresentanze nazionali. In questa prospettiva, sarebbe razionale la creazione di segreterie unitarie delle delegazioni parlamentari. Anche in questo caso, l'unico criterio di integrazione oggi seguito è invece quello del *cuius regio eius religio*. E così, il passare delle

legislature segna sempre momenti di discontinuità, che indeboliscono la memoria storica e anche l'autorevolezza della nostra rappresentanza, ovvero, nei casi migliori, producono disfunzionali duplicazioni.

Come superarle? Il nodo va sciolto alla radice. Con scelte autonome, le due Camere, nei Regolamenti e, conseguentemente, nei regolamenti minori di organizzazione degli Uffici, si potrebbe stabilire la creazione di strutture di supporto bicamerali. Non si tratterebbe di cessioni di sfere di autonomia di ciascuna Camera, ma della razionale scelta di un esercizio comune di competenze e funzioni amministrative che mantengono, giuridicamente, un fondamento autonomo.

Nella materia che più trasversalmente tocca in questo settore le competenze parlamentari, quella della partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni dell'Unione europea, il salto di qualità potrebbe essere garantito dalla creazione di un'unica Commissione bicamerale per gli affari europei. L'attività che oggi occupa le omologhe Commissioni dei due rami, per quanto riguarda la fase ascendente, è facilmente attribuibile ad un unico soggetto. Il ruolo del Parlamento italiano sarebbe accresciuto, se parlasse con un'unica voce, sia nei confronti del Governo, naturale interlocutore degli organi parlamentari, sia presso le istituzioni dell'Unione, che sempre più, nella prospettiva dell'adozione del Trattato costituzionale, chiedono un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formazione del diritto europeo.

Eguualmente più autorevole sarebbe il ruolo di un'unica Commissione nell'esercizio della funzione consultiva, circa il rispetto della normativa europea nella fase discendente, verso le altre Commissioni permanenti e le due Assemblee. Il modello qui è quello dei pareri resi dalla Commissione per le questioni affari regionali.

V'è un'unica funzione, fra quelle oggi svolte dalle due Commissioni per gli affari europei, che non si può attribuire ad un organo bicamerale: la diretta partecipazione, in sede referente, al procedimento legislativo. Qui torna irriducibile la separatezza del nostro bicameralismo.

Questo coinvolgimento diretto nel procedimento legislativo riguarda oggi essenzialmente una legge: la legge comunitaria annuale. Ma questo può essere il campo di una forma di integrazione che potrebbe, se funzionasse, essere applicata anche in altri campi, almeno fino a quando vivrà il nostro bicameralismo perfetto. Si potrebbe infatti ipotizzare che questa Commissione bicamerale, si “divida” in due Commissioni, l’una di senatori, l’altra di deputati, nel momento in cui, in ciascun ramo del Parlamento, “passa” l’esame della legge comunitaria. E ciò nel solo momento delle votazioni, dell’esame cioè degli emendamenti riferiti ai singoli articoli e del conferimento del mandato al relatore. Ogni preliminare fase istruttoria, anche per questo atto legislativo, potrebbe essere svolta in comune. Sarebbe questa la giusta risposta della struttura parlamentare all’invenzione della "legge comunitaria" e ai suoi successivi affinamenti.

3. Le procedure di bilancio

Il modello del resto c’è già: ed è quanto avviene per l’esame di documenti di bilancio. E’ proprio questo il settore in cui oggi, silenziosamente, più avanzata risulta l’integrazione procedurale, ma non istituzionale, dell’attività delle due Camere.

Dal 1978 in poi, la legislazione nazionale sulla contabilità pubblica ha creato e indotto la costruzione di procedure, all’esterno e all’interno del Parlamento, che vanno in questa direzione. V’è stata infatti da parte del legislatore la chiara percezione che le dinamiche della finanza pubblica possano essere controllate dal Parlamento solo in un modo unitario. Questa consapevolezza ha prodotto quella che è la più integrata procedura parlamentare oggi vigente: l’esame del documento di programmazione economica e finanziaria. Questo atto, che è l’unico momento di complessiva analisi degli andamenti delle dinamiche della finanza pubblica, ha un suo *iter* istruttorio perfettamente bicamerale, che si ripropone, nella sessione di bilancio, per

l'esame della legge finanziaria. Le due Commissioni bilancio operano come un unico soggetto e si “dividono” solo nel momento finale dell'esame e della votazione della risoluzione che viene poi sottoposta alle due Assemblee. Questo esercizio congiunto della funzione istruttoria finisce per produrre atti di indirizzo (le due risoluzioni di approvazione del DPEF) che, nel loro impianto e nello stesso tenore letterale, finiscono per essere quasi completamente sovrapponibili.

Tale avanzata integrazione delle procedure dovrebbe trovare un facile e razionale completamento nell'integrazione delle strutture amministrative, di supporto e di studio.

Il Parlamento, se vuole veramente esercitare una funzione di controllo in questa delicata materia, deve parlare con un'unica voce, dotarsi di una struttura forte, capace di analizzare l'andamento della finanza pubblica e di produrre ed elaborare autonomamente dati. Questa è l'esperienza del più e autorevole Parlamento occidentale (il Congresso degli Stati Uniti), che ha saputo, non a caso proprio in questa materia, superare l'articolazione di un bicameralismo, forte. Parliamo del *Congressional Budget Office*. Su questo modello, e considerando che esso è inserito in una forma di governo profondamente diversa, si può pensare alla progressiva unificazione dei Servizi del bilancio di Camera e Senato, strutture di analoghe dimensioni che raccolgono competenze personali già da tempo abituate a lavorare insieme, secondo griglie e metodologie comuni, imposte, come si è detto, da procedure parlamentari che sono già oggi più avanzate e integrate rispetto all'articolazione amministrativa, che invece anche in questa materia pigramente asseconda la mistica dei corpi separati.

Verso un'integrazione amministrativa sembra muoversi, del resto, l'ultima manovra finanziaria. Tra le pieghe nascoste del mostruoso articolo unico in cui è costituita la finanziaria per il 2007, v'è, al comma 481, piccolo bagliore di virtù, un'autorizzazione di spesa a favore “di ciascuna Camera per il potenziamento e il *collegamento* delle strutture di supporto del Parlamento” che curano l'attività di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Le strutture sono

declinate al plurale, ma l'obiettivo è unico e lo strumento passa per il "collegamento", e non solo per il "potenziamento", delle strutture esistenti. Si tratta peraltro di risorse attribuite dalla legge dello Stato alle due Camere per una finalità ben precisa, non di un aumento della dotazione annuale di cui le Camere dispongono. E difficilmente esse potranno essere utilizzate secondo le procedure tradizionalmente seguite dalle due Amministrazioni. Il destino di queste risorse "di scopo" non è dunque necessariamente quello di essere incanalate in binari autonomi. Anzi, lo spirito e la lettera della norma sono nel senso di un uso coordinato da parte delle due Amministrazioni. Un incentivo finanziario, dunque, per fare quello che le Amministrazioni da sole forse non farebbero...

Questa ultima decisione del legislatore (in un'ottica certo riduzionista della "riserva di regolamento parlamentare") potrebbe spianare la strada ad una progressiva integrazione dei due Servizi del bilancio, che porti alla loro unificazione attraverso corrispondenti modifiche dei due Regolamenti parlamentari o, forse più pianamente, dei regolamenti minori che disciplinano le Amministrazioni delle due Assemblee. L'atto di creazione di un ufficio amministrativo comune può essere così un atto bicamerale non legislativo. Non una legge, dunque, ma atti di autonomia regolamentare di contenuto identico. La scelta sarà facilitata dal fatto che questa struttura bicamerale dovrà gestire risorse previste da una legge dello Stato, con un'autorizzazione di spesa permanente, che hanno una precisa e convergente destinazione che supera la separatezza tra i due rami del Parlamento, che si riflette invece pienamente sui capitoli del bilancio dello Stato che, disponendo dotazioni il cui ammontare è tradizionalmente deciso dalle due Assemblee, assicurano la loro rispettiva autonomia.

4. Conclusioni

È ovvio che una tale scelta dovrà essere riconsiderata qualora si addivenisse ad una profonda riforma del bicameralismo. In un bicameralismo articolato che veda, ad esempio, la Camera rappresentativa delle Regioni

strutturarsi come il *Bundesrat*, organo che rappresenta i Governi degli Stati che compongono la federazione, sembrerebbe di più difficile realizzazione un servizio bicamerale fatto di funzionari di due Assemblee che hanno una legittimazione e rappresentano istanze profondamente diverse. Ma l'esperienza comparata ci dice che si può arrivare sino alla più compiuta realizzazione rappresentata dalla possibile messa in comune di tutti gli apparati di supporto legati alle funzioni di studio e di documentazione: vi è il grande modello della *Library of Congress*, pur frutto di un bicameralismo forte e di distinte legittimazioni che vede accresciuta la sua autorevolezza nel dare un servizio che non si rivolge solo ai parlamentari, ma anche alla cittadinanza, nell'interesse nazionale.

5. Proposte

1. Unificare i Servizi del bilancio di Camera e Senato in una sola struttura bicamerale capace di analizzare in profondità gli andamenti della finanza pubblica
2. Costituire un'unica Commissione bicamerale per gli affari europei
3. Garantire un'unica struttura di supporto alle Commissioni bicamerali e un'unica propria struttura di supporto alle delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali

6. Indicazioni bibliografiche

Per un quadro generale e ulteriori approfondimenti si rinvia a C. D'Orta F. Garella, *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari; 1997; e sui temi esposti vedi da ultimo gli stimoli e le provocazioni di A. Manzella *Il Parlamento che muore* su *La Repubblica* del 28 settembre 2006.

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni - Raffaele Bifulco

1. Il Titolo V dopo il fallimento della 'riforma della riforma'. 2. Le fonti istitutive della Commissione "regionale". 3. La composizione della Commissione "regionale". 4. La Commissione "regionale" e il sistema delle Conferenze. 5. Le modalità di votazione della Commissione "regionale". 6. Conclusioni. 7. Proposte. 8. Indicazioni bibliografiche.

1. Il Titolo V dopo il fallimento della "riforma della riforma"

Nel mese di ottobre 2006 si è svolta un'articolata indagine conoscitiva dinanzi alle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le Commissioni hanno redatto un questionario, organizzato su quattro grandi temi. Il terzo tema, esplicitamente dedicato a *Le sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali*, chiedeva ai soggetti auditi di pronunciarsi sul ruolo del sistema delle Conferenze e sull'opportunità di realizzare l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, secondo quanto prevede l'(ancora inattuato) art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (v. il testo dell'articolo nella breve nota finale).

Quelle audizioni hanno permesso di registrare un dato di fondo, largamente condiviso: la necessità di metter tra parentesi per qualche tempo il tema delle grandi riforme costituzionali, limitandosi a puntuali interventi di manutenzione costituzionale, e di concentrarsi sull'attuazione di ciò che già esiste. Il segnale di insofferenza, venuto fuori dopo cinque anni di riforme costituzionali, riuscite o fallite, condotte a colpi di maggioranza, non poteva essere più netto e chiaro. Piuttosto che ripartire con un progetto di modifica del nostro bicameralismo perfetto diretto alla creazione di una Camera degli interessi territoriali, conviene

ripartire dalla realizzazione di quanto concretamente può essere fatto. La istituzione della Commissione "regionale" integrata potrebbe rappresentare una fase di sperimentazione di grande interesse, anche al fine di passare poi ad una modifica della seconda camera di più ampio respiro.

Tre sono le questioni principali da superare sulla via dell'allargamento della Commissione "regionale": la fonte o le fonti istitutive, la composizione, le regole decisionali. Molte altre questioni potrebbero essere poste e affrontate ma quelle appena indicate, anche per il loro intreccio con altri concreti problemi politici e istituzionali contingenti, appaiono le più rilevanti ai fini dell'efficace funzionamento della Commissione.

2. Le fonti istitutive della Commissione "regionale"

L'art. 11 rimette ai regolamenti di Camera e Senato la possibilità di prevedere una composizione allargata della Commissione "regionale". All'indomani della riforma del 2001 si è posta la questione se dovessero essere solo o soprattutto i regolamenti parlamentari a disciplinare composizione e funzionamento della Commissione ovvero se ci fosse spazio per l'intervento anche di altre fonti.

Per quanto formalmente fondata sul dettato costituzionale, la prima soluzione, lasciando ai regolamenti parlamentari la disciplina sostanziale dei diversi interessi in gioco (statali, regionali, locali), presenta il rischio di non poter più considerare la norma regolamentare come espressione tradizionale di *interna corporis acta*. Ciò avrebbe come conseguenza la (sovra)esposizione della disciplina regolamentare al giudizio degli organi competenti, segnatamente la Corte costituzionale. Non va poi dimenticato che l'approvazione delle modifiche dei regolamenti parlamentari richiede la maggioranza assoluta dei componenti.

Rispetto a questa opzione, la seconda soluzione, aperta all'intervento di fonti di rango differente restituisce al legislatore ordinario la scelta

dell'equilibrio concreto degli interessi in gioco (soprattutto in relazione a composizione e competenze), lasciando ai regolamenti parlamentari la disciplina dell'attività della Commissione e delle conseguenze derivanti dall'espressione dei pareri. Tra l'altro questa seconda alternativa trova una storica giustificazione nell'art. 126 Cost. che, con riferimento all'istituzione della Commissione "regionale" nella sua composizione attuale, rinvia direttamente alla legge della Repubblica.

Questa soluzione "pluralista" appare decisamente consigliabile. Una semplice modifica della legge n. 62 del 1953, infatti, permetterebbe la istituzione della Commissione integrata, disciplinando la sua composizione, le incompatibilità per i membri non parlamentari e le immunità; ai regolamenti parlamentari spetterebbe disciplinare, come si è detto, l'attività della Commissione e delle conseguenze derivanti dall'espressione dei pareri.

3. La composizione della Commissione "regionale"

Dal punto di vista degli equilibri interni alla Commissione integrata, molto delicato è anche l'aspetto relativo alla composizione ai quaranta membri che attualmente compongono la Commissione (venti deputati e venti senatori) se ne dovrebbero aggiungere altri quaranta in rappresentanza delle autonomie. Ciascuna delle venti Regioni e delle due Province autonome dovrebbe poter esprimere un proprio rappresentante, visto che sono questi i soggetti che nell'ordinamento italiano esercitano la funzione legislativa. Gli altri diciotto membri dovrebbero essere espressione dei Comuni e delle Province.

All'interno di questa ripartizione va poi affrontata la non meno delicata questione della designazione dei quaranta rappresentanti degli enti territoriali. Per quanto riguarda la componente regionale e delle due Province autonome, una soluzione coerentemente ispirata al principio dell'autonomia dovrebbe lasciare la scelta alla singola Regione (in particolare allo statuto e, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, alle leggi regionali e provinciali). V'è

però da dire che tale opzione potrebbe trovare un freno nell'esigenza di dare maggior spazio, nella configurazione della Commissione integrata, ai membri dei Consigli e in genere delle assemblee locali. Ove dovesse prevalere questa scelta, diretta ad evitare che le singole Regioni decidano di designare il proprio Presidente della Regione o comunque membri delle Giunte, potrebbe apparire opportuno stabilire che i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome siano eletti dai rispettivi Consigli. Tale scelta appare condivisibile nel momento in cui si tenga in debito conto che le attuali sedi istituzionali di confronto tra Stato e autonomie territoriali (Stato-Regioni, Stato-Città, Unificata) sono composte da rappresentanti dei relativi esecutivi. Una Commissione integrata con membri espressione dei consigli e delle assemblee potrebbe servire quindi a compensare la prevalenza degli esecutivi nelle Conferenze.

Quanto ai rappresentanti degli enti locali, invece, la soluzione più immediata è rinvenibile nella designazione effettuata dalla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Città-autonomie locali. Questa previsione si espone a critiche a causa della non rappresentatività dell'Anci e dell'Upi che designano la componente degli enti locali presenti nella Conferenza Stato-Città. Tuttavia bisogna pur riconoscere che riesce non facile trovare altri efficaci criteri che siano capaci di esprimere una realtà estremamente frammentata come quella degli ottomila Comuni italiani.

Un'alternativa potrebbe essere percorsa attraverso il ricorso ai Consigli delle autonomie locali, assegnando loro il potere di esprimere il rappresentante degli enti locali della Regione interessata. Nonostante varie difficoltà applicative, la soluzione in questione, oltre ad avere il pregio del rispetto per il principio di autonomia degli enti territoriali, valorizzerebbe il ruolo delle Regioni nella selezione dei rappresentanti degli enti locali.

4. La Commissione "regionale" e il sistema delle Conferenze

La questione della composizione della Commissione incrocia, dunque il tema della riforma del sistema delle Conferenze. Può anzi dirsi che l'istituzione della Commissione integrata e la riforma del sistema delle Conferenze dovrebbero procedere congiuntamente. È infatti evidente che lo sviluppo delle Conferenze non esclude, bensì presuppone una modifica del bicameralismo perfetto. L'osservazione delle forme di Stato composte ci mostra una forte correlazione tra Stati federali, forme di governo parlamentari o tendenzialmente parlamentari e sviluppo delle conferenze tra livelli di governo.

Negli Stati federali con organizzazione parlamentare è infatti possibile riscontrare una maggiore presenza ed efficacia delle Conferenze, soprattutto di tipo verticale, rispetto a quegli Stati federali organizzati secondo forme di governo differenti. Ciò è dovuto alla circostanza che gli esecutivi centrali, presenti nelle Conferenze, possono tendenzialmente implementare in via legislativa ciò che è stabilito nelle sedi informali delle Conferenze in quanto dispongono della relativa maggioranza parlamentare. Le Conferenze sono quindi, in questi sistemi, effettivamente il cuore delle relazioni intergovernative. È quindi naturale che l'Italia, pur non essendo uno Stato federale ma essendo uno Stato composto, con forma di governo parlamentare, non si sottragga a questa tendenza.

Ciò che caratterizza il sistema italiano è – oltre ad un ruolo ancora debole della cooperazione orizzontale - il forte ruolo della dimensione locale anche nella configurazione del sistema delle Conferenze, a differenza di quanto accade nei sistemi federali in cui le Conferenze sono espressione soprattutto degli Stati membri. Questa peculiarità della forma di Stato italiana, la cui traduzione costituzionale si trova negli artt. 114, c. 1, Cost. e 118, c. 1, Cost., può essere favorita e assecondata anche e soprattutto attraverso le sedi di raccordo.

Ciò vuol dire che le Conferenze - le cui molteplici funzioni (consultive, concertative, decisionali) non possono incidere direttamente sulla funzione legislativa (lo ha ricordato alle Regioni la Corte costituzionale, nella sent.

437/2001, ragionando di irrilevanza formale degli atti delle Conferenze sul procedimento legislativo) - devono continuare a coinvolgere gli enti locali, che sono, per scelta costituzionale, i titolari delle funzioni amministrative.

Da questo punto di vista la riforma del sistema delle Conferenze, nel senso della riduzione dello stesso ad un'unica Conferenza unificata, eventualmente a geometria variabile, può essere giudicata positivamente. L'unificazione implica però chiarezza di idee sulle funzioni della Conferenza, che, nella nuova veste, deve accentuare il ruolo di snodo fondamentale tra funzione legislativa, spettante al Parlamento arricchito da una Commissione integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali, e funzioni amministrative, spettanti soprattutto agli enti locali.

5. Le modalità di votazione della Commissione "regionale"

Altro aspetto decisivo nella configurazione della Commissione è rappresentato dai criteri di votazione.

È intuitivo che l'attivazione della Commissione integrata può rappresentare un elemento di disturbo nel circuito della formazione della volontà parlamentare. Il rischio di maggioranze trasversali rispetto alla dialettica tra maggioranza e opposizione parlamentari spinge alla ricerca di soluzioni che, per la valida formazione della deliberazione, puntano alla distinzione tra la componente parlamentare e quella territoriale. In altri termini, il parere si intenderebbe approvato al ricorrere di un duplice *quorum*: quello *strutturale* in base al quale si richiede la maggioranza sia dei parlamentari sia dei rappresentanti delle autonomie e quello *funzionale* in base al quale il parere deve ottenere la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie, distintamente computate.

Tali preoccupazioni risultano ben comprensibili, anche se non condivisibili. Lo scopo che si vuole raggiungere con la soluzione appena delineata è impedire che la Commissione "regionale" possa rappresentare un'alterazione dei rapporti

tra maggioranza e opposizione parlamentari. È infatti facile prevedere che il complesso *quorum* strutturale richiesto per la valida costituzione della Commissione rischi di impedire l'adozione dei pareri, essendo sufficiente a tal fine che una delle due componenti decida di far mancare il relativo numero minimo di membri.

La questione delle regole decisionali impone, dunque, una scelta chiara sugli obiettivi che si vogliono raggiungere attraverso l'istituzione della Commissione integrata. Pare di poter affermare che, nella logica della riforma costituzionale del 2001, essa mira a introdurre nel procedimento legislativo nazionale interessi diversi da quelli dello Stato. Se è così, bisogna allora ammettere che subordinare l'introduzione di tali interessi a un potere di veto dello Stato contrasta profondamente con la *ratio* sottostante all'integrazione della Commissione. Allo stesso tempo si deve anche riconoscere che l'arricchimento del procedimento legislativo può incidere, alterandone la consueta rappresentazione, sui rapporti di forza parlamentari.

Giacché le esigenze da contemperare sono due – da un lato permettere effettivamente agli enti territoriali di esprimersi, senza possibilità di blocco discrezionale da parte della componente statale, e dall'altro evitare che questi interessi territoriali diventino un elemento di permanente alterazione della dialettica parlamentare -, bisognerebbe sforzarsi di trovare soluzioni capaci di contemperare queste due esigenze polari. A tal fine appare opportuno eliminare la doppia maggioranza per la validità della seduta e porre come unico requisito, per l'adozione del parere, quello della maggioranza qualificata degli aventi diritto al voto. I tre quinti degli aventi diritto al voto (quarantotto voti, nell'ipotesi di una Commissione composta da ottanta membri) potrebbe essere la soluzione adeguata in quanto il suo raggiungimento richiederebbe - ipotizzando la disponibilità di tutta l'opposizione presente nella componente parlamentare (diciannove componenti su quaranta) ad esprimere parere negativo sul progetto della maggioranza -, un'altrettanto qualificata maggioranza della componente territoriale (ventinove componenti su quaranta).

6. Conclusioni

Come si è detto, non è questa la sede per approfondire tutti i molteplici aspetti, pur di estremo rilievo, derivanti dall'istituzione della CPQR integrata, in particolare quelli legati agli effetti del parere della Commissione sul procedimento legislativo e quelli legati alla delimitazione delle materie o delle questioni sulle quali la Commissione potrebbe essere chiamata ad intervenire.

Preme solo ribadire, in via conclusiva, che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre a contenere un'innovazione molto significativa per la configurazione della funzione legislativa, presenta il vantaggio di consentire un'attuazione incrementale. A differenza delle incognite istituzionali e delle difficoltà politiche contenute in ogni progetto organico di riforma del bicameralismo, la sua attuazione costituisce, se così si può dire, un approccio *soft* alla spinosissima questione della modifica della seconda Camera, consentendo un'introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale. Infatti, ove tali interessi si pongano in contrasto con l'indirizzo politico di maggioranza, quest'ultima conserva comunque la possibilità di affermare la propria volontà. Allo stesso tempo è indiscutibile l'apporto "sperimentale" che un tale coinvolgimento potrebbe rappresentare per l'adozione di deliberazioni legislative condivise anche dall'insieme dei poteri locali, che hanno il compito di dare attuazione, in via legislativa e amministrativa, a quelle deliberazioni medesime. Tale apporto diventerebbe così un importante elemento di valutazione per meglio apprezzare la possibilità di uno sviluppo ulteriore verso un effettivo bicameralismo differenziato in senso territoriale.

Il carattere incrementale dell'innovazione costituzionale in esame si delinea soprattutto nel ventaglio di possibilità attuative insite nella formulazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La dottrina, nell'analizzare i possibili significati derivanti dall'uso del verbo *potere* nel primo comma della

disposizione in esame, si è per lo più soffermata sulla questione del carattere immediatamente vincolante dell'enunciato normativo. In questa sede si ritiene opportuno aggiungere che – ove ne fosse avvertita l'opportunità politica - il legislatore può senz'altro graduare e frazionare nel tempo l'attuazione della Commissione. È possibile cioè pensare a un'istituzione della Commissione integrata, senza un'immediata attribuzione dell'intera gamma di poteri derivanti dalla norma. A nostro avviso, la modulazione dei poteri e delle competenze della Commissione costituisce un'altra preziosa possibilità da prendere in considerazione.

In conclusione non si può non constatare l'influenza dell'attuale situazione politica sulla effettiva volontà di attuazione dell'art. 11. L'integrazione della Commissione potrebbe infatti rappresentare una seria preoccupazione per le attuali forze di governo che, in Senato, dispongono di una risicata maggioranza. La necessità di ricercare la maggioranza assoluta per superare gli eventuali pareri negativi della Commissione potrebbe spingere l'attuale maggioranza (o una sua parte) a porre un veto silenzioso sulla sua integrazione. Tuttavia le indicazioni che provengono dall'indagine conoscitiva e dalle proposte degli enti territoriali dovrebbero spingere a riflettere attentamente sugli effetti, anche in termini elettorali, di atteggiamenti omissivi.

7. Proposte

1. Integrare, ai sensi dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali.
2. Optare per una rappresentanza regionale costituita da consiglieri regionali, che compensi la sovra-rappresentazione degli esecutivi regionali nell'ambito del sistema delle Conferenze.
3. Elaborare modalità di votazione per immettere nel procedimento legislativo interessi non statali, senza alterare il rapporto parlamento-governo;

4. Possibilità di un'attuazione progressiva dell'art. 11.

8. Indicazioni bibliografiche

Il testo dell'art. 11 è il seguente: (1) «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». (2) «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Molto utile è stato il lavoro svolto dal Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che ha elaborato delle *Ipotesi di norme regolamentari relative all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001* (A.C., XIV Legislatura, Giunta per il Regolamento, 4 giugno 2002). Pregevole è anche l'approfondimento realizzato da un gruppo più ristretto di relatori, incaricato dalle Giunte per il regolamento di Camera e Senato e presentato alla Giunta per il regolamento della Camera il 28 novembre 2002. Le proposte normative, elaborate in seno a tali gruppi, sono state tenute presenti nella stesura del presente lavoro.

- E. Balboni, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in <http://www.unife.it>
- R. Bifulco, *Le ombre sul futuro della seconda Camera federale*, in *Guida al diritto*, 33, 2001, p. XX ss.
- R. Bifulco, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in “*Rassegna parlamentare*”, 2, 2003, p. 339 ss.
- R. Bin, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in <http://www.unife.it>
- R. De Liso, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in <http://www.unife.it>
- C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in <http://www.unife.it>
- E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, a cura della Presidenza della Provincia di Roma, Napoli, Esi, 2003, p. 97 ss.
- L. Gianniti, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in “*Le istituzioni del federalismo*”, 2001, p. 1114
- S. Labriola, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n.3 del 2001*, in “*Quaderni regionali*”, 2001, p.923 ss.
- V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.astrid-online.it , 11 dicembre 2006
- S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p.315

N. Lupo, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

N. Lupo, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. Tarantini (a cura di), *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, 93

R. Tosi, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in <http://www.unife.it>

Sul rapporto tra Consigli delle autonomie locali ed autonomie differenziate cfr. la recente sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2006

Parlamento e procedure di bilancio - *Paolo De Ioanna*

1. Un'esperienza quasi trentennale. 2. La prima sessione di bilancio della XV Legislatura. 3. Analisi tecnica e scelte politiche. 4. Verso una nuova tornata di "novelle" alle procedure di bilancio? Proposte.

1. Un'esperienza quasi trentennale: dalla legge n. 468 del 1978 alla prima "sessione" parlamentare di bilancio della XV Legislatura

Disponiamo di un orizzonte storico di osservazione sufficientemente lungo (circa trent'anni) per cercare di mettere a fuoco i tratti e le criticità più evidenti degli strumenti normativi e delle procedure che regolano la formazione dei conti dello Stato e del settore delle pubbliche amministrazioni in Italia.

L'ampiezza e la convergenza critica della discussione che si è aperta dopo il complesso *iter* della legge finanziaria per il 2007 (ed il triennio 2007-2009), riproducono, almeno per certi aspetti, il contesto che nel biennio 1986-87 condusse le forze politiche di allora a produrre il primo (e più importante) intervento di correzione della legge (n. 468 del 1978) e delle procedure parlamentari che regolano la sessione di bilancio: la legge n. 362 del 1988.

La legge n. 468 del 1978 aveva innovato nel perimetro del "campo di gioco" che delimita i rapporti tra Governo e Parlamento nelle procedure di bilancio. Amplia questo perimetro con la legge finanziaria e così spezza la tipicità, di marca contabile, dei documenti di bilancio quali conformati dalla legislazione preesistente. Crea le procedure parlamentari per introdurre, vera novità nella vicenda repubblicana, la sessione di bilancio: cioè una disciplina che nei tempi e nei modi istituisce un luogo protetto per l'iniziativa governativa. La protezione funziona perfettamente come limite temporale, fornendo per la prima volta al governo (e alla sua maggioranza) un veicolo che rompe le vischiosità di una agenda dei lavori parlamentari co-gestita con l'opposizione e permette di alleggerire il ricorso allo strumento della decretazione di urgenza.

Ma si aprono immediatamente due questioni cruciali: quella della portata delle innovazioni che possono essere veicolate nella legge finanziaria; quella del controllo dei vincoli quantitativi e qualitativi proposti dal governo.

In altri termini: come si fa ad utilizzare la “finanziaria” come strumento che non solo deve garantire la copertura della parte corrente delle nuove spese (pareggio della parte corrente), ma soprattutto deve introdurre consistenti elementi di razionalizzazione-riduzione nel trend di crescita delle spese pubbliche?

La legge n. 362 del 1988 affida ad uno strumento esterno alla sessione la definizione dei vincoli quantitativi e qualitativi che le Camere si auto-impongono in sessione di bilancio. Si tratta del Documento di programmazione economico finanziaria e delle risoluzioni parlamentari che lo approvano. La legge qualifica in modo preciso la qualità dei mezzi di copertura e, soprattutto, incorpora nel procedimento di copertura la fase della quantificazione tecnica degli effetti finanziari delle innovazioni normative proposte. Quest’ultima novità apre la strada alla costituzione dei Servizi del bilancio in Parlamento (1990) e ad un forte rafforzamento del ruolo delle burocrazie governative preposte alla cura dell’equilibrio dei conti pubblici, *in primis* la Ragioneria generale dello Stato. Il nesso tecnica-politica viene così ad inserirsi nel procedimento legislativo di bilancio con una sua fisionomia specifica. La legge n. 362 del 1988 inoltre alleggerisce e tipizza i contenuti della finanziaria a cui possono essere affidati solo interventi di entrata o di correzione - riduzione della spesa e sposta sui cd “collegati” il carico delle innovazioni più importanti, incluse eventuali deleghe legislative. Il tempo di approvazione dei collegati è rimesso alla procedura parlamentare.

La XIII Legislatura (quella dell’ingresso nell’Unione monetaria europea) è chiamata a produrre una correzione, strutturale e profonda, nei conti in poco meno di un biennio (1996-1997); e ciò impone al governo di continuare a chiedere alle Camere di organizzare la discussione dei collegati come elementi temporalmente e funzionalmente propedeutici alla approvazione della

finanziaria. Il carico decisionale della finanziaria si sposta decisamente sui collegati, deleghe incluse, ampliandone nettamente i contenuti.

Nella fase che precede l'ingresso nell'Unione monetaria, il governo (sotto la spinta del ministro del tesoro Ciampi che fu l'artefice principale di questo ingresso) riorganizza profondamente la struttura del bilancio (legge n. 94 del 1997), con lo scopo di aprire la strada ad una nuova presentazione degli involucri che autorizzano la spesa. L'idea di fondo è quella di ridurre il numero dei capitoli da oltre 6000 ad alcune centinaia di programmi base, intorno ai quali proporre un esame parlamentare più approfondito. L'idea è quella di valorizzare il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio, migliorando la comprensione delle scelte macro economiche e delle politiche di settore. Si tratta inoltre di rafforzare le funzioni di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato come polo di riferimento del lavoro dei nuovi Servizi del bilancio presso le Camere..

Entrati nell'Unione monetaria con un formidabile quanto inaspettato colpo di reni che riequilibra i conti, a partire dal 1998 si ripropone in Parlamento l'esigenza di sgonfiare la sessione di bilancio e semplificarne i contenuti. La legge n. 208 del 1999 è il frutto di questa ulteriore fase di novellazione della legge n. 468 del 1978. Vi è la sensazione diffusa che lo sforzo più importante di risanamento si è compiuto e dunque si può immaginare una fase più ordinata e distesa nell'esame dei documenti di bilancio. Nella sostanza si torna all'idea di una legge finanziaria che può intervenire anche con misure di sviluppo e quindi di spesa; mentre si espellono drasticamente dalla sessione i cd collegati, affidati a fasi successive del lavoro parlamentare, in quanto considerati fonte di un intreccio decisionale non gestibile in sessione in modo limpido e ben scandito nei contenuti e negli effetti finanziari prevedibili e monitorabili.

Nella XIV Legislatura con il cd decreto taglia-spese (d.l. n. 194 del 6 settembre 2002, convertito nella legge n. 246 del 2002) si affida al Governo (*rectius* Ragioneria generale dello Stato) un inedito potere di blocco degli impegni di spesa in corso di gestione, di fatto sancendo un dominio ed un

controllo completo dell'Esecutivo anche nella gestione del bilancio. Il governo *pro tempore*, nonostante una schiacciante maggioranza parlamentare, quasi a stabilizzare il suo completo controllo sulle procedure di bilancio (e a controllare la sua maggioranza) ricorre in modo sistematico alla questione di fiducia sia sul decreto legge (o i decreti legge) che accompagnano la finanziaria sia, ed è questo l'elemento di maggiore rottura istituzionale rispetto alle prassi delle precedenti Legislature, per la stessa legge finanziaria. E' ragionevole affermare che nessun Governo della Repubblica abbia esercitato un dominio sui conti pubblici così esteso e profondo come quello che ha diretto la XIV Legislatura, in ragione soprattutto dell'ampiezza numerica della sua maggioranza.

2. La prima sessione di bilancio della XV Legislatura

Questo breve *excursus* storico conferma un dato di base da tempo posto in evidenza dagli studiosi della teoria della regolazione: l'evoluzione delle strutture istituzionali dipende da molteplici fattori psico-cognitivi, economici e sociali, ma è crucialmente determinata dal modo con cui le forze politiche che imprimono la direzione di marcia ai processi di innovazione istituzionale sono in grado di interpretare il *trend* della innovazione ed interagire con questi processi. La dinamica delle nostre istituzioni del bilancio pubblico non è legata, in ultima analisi a questioni tecniche, di ingegneria contabile o procedurale, che pure contano molto, ma ad un dato politico di fondo: quale è, in realtà, l'assetto di democrazia parlamentare maggioritaria che i nostri gruppi dirigenti ritengono di poter gestire insieme senza delegittimarsi a vicenda? Quale è il quantum di innovazione normativa (di riforme) che possono essere discusse ed approvate in modo ordinato e trasparente dentro e fuori la sessione di bilancio? Certamente le procedure legislative hanno una loro interna esigenza di coerenza e di qualità: sono disegnate e disegnabili in funzione di un risultato ed in tale funzione devono mantenere una loro funzionalità e qualità interna. L'esperienza della

sessione appena conclusasi dimostra che la nuova Legislatura è segnata da tre elementi di criticità:

- a) la scelta politica forte di riprodurre subito lo stesso colpo di reni che ci portò nell'Unione, per uscire dal grave squilibrio dei conti pubblici consegnato dalla precedente legislatura; e questa scelta è scolpita nel DPEF 2007-2011, che presenta i risultati di una inedita, quanto tecnicamente attrezzata, ricognizione preventiva dello stato reale dei conti;
- b) la debolezza numerica di una maggioranza che nelle fasi cruciali, soprattutto al Senato, deve affidarsi alla fiducia, vista la nulla volontà di confronto reale dell'opposizione;
- c) la sua composizione interna, figlia di una insidiosa quanto infausta legge elettorale, che tende a riprodurre continuamente conflitti e rincorse tra le forze della coalizione, alla ricerca di una loro visibilità ed identità.

La combinazione di questi tre elementi, calati nelle prassi lasciate dalla precedente Legislatura, non solo non è riuscita a produrre elementi di maggior semplificazione normativa, come pure era chiaramente indicato nel DPEF, ma ha scaricato sui contenuti della finanziaria gli aspetti più problematici della coalizione di governo: producendo un *plus* di abnormità rispetto alla situazione precedente. Il testo finale reca circa il doppio dei commi recati dalla finanziaria del 2006 (1300 contro 650 circa) e l'esame delle norme non è stato concluso in nessuna delle due commissioni bilancio delle due Camere (e ciò nonostante che soprattutto nella lettura al Senato il metodo di lavoro impostato dalla presidenza della commissione ed il tempo disponibile avrebbero consentito un esame adeguato almeno delle questioni più importanti).

Dunque si ripropone in pieno il profilo, mai compiutamente risolto, dei contenuti della finanziaria. E tuttavia, all'interno di questa abnormità, resta del tutto intatto il risultato straordinario di una finanziaria che in un solo anno, senza recare *vulnus* al nostro sistema di garanzie sociali, riporta i conti pubblici all'interno di un sentiero di evoluzione coerente con i vincoli comunitari. Le scelte di base del testo iniziale sono rimaste sostanzialmente confermate e l'effetto di correzione triennale dei conti del tutto preservato. Non sembra un risultato di poco conto.

Dal punto di vista parlamentare si conferma che il punto irrisolto del nostro sistema delle decisioni di bilancio sta ancora nei contenuti della sessione, mentre il tempo della sessione e la tenuta dei vincoli sembrano profili stabilizzati e condivisi. Un dato (l'ambito della innovazione trattabile) che non può essere compiutamente risolto se prima non si ritrova un nuovo e condiviso punto di sintesi e di equilibrio nella formazione della volontà politica della maggioranza: il problema ritorna a collocarsi nella legge elettorale e nel rapporto tra rappresentanza e decisione. I correttivi si inseriscono tutti in quel delicato rapporto tra tecnica e politica per il quale la finanziaria appena approvata introduce rilevanti novità; è questo rapporto che merita alcune riflessioni più generali.

3. Analisi tecnica e scelte politiche

La questione della quantificazione degli effetti finanziari riconducibili alle innovazioni normative introdotte nel tessuto dell'ordinamento giuridico si colloca in un punto cruciale del rapporto tra tecnica e politica. E' questione che si ripropone, sia pure secondo schemi diversificati, in tutte le esperienze storiche di democrazie rappresentative e si colloca con tratti di specificità lungo lo svolgimento del rapporto Governo-Parlamento nel corso della formazione-discussione-approvazione dei documenti finanziari. I problemi sono due:

- la formazione delle priorità politiche endogovernative, a partire dalla piattaforma tecnica su cui si esercitano queste priorità;
- le modalità con cui il Parlamento interagisce in concreto con le scelte del Governo, controllando ed utilizzando a sua volta la base di dati e metodi proposta dal Governo.

La questione del potere parlamentare di emendamento del binomio legge di bilancio-legge finanziaria deve essere collocata e risolta sullo sfondo di una chiara comprensione delle modalità con cui questi problemi sono affrontati nel concreto rapporto Governo–Parlamento. E tale prassi costituisce un elemento assai rilevante per capire la qualità e la trasparenza della governance di un sistema politico. Nel sistema italiano l'intreccio tra criteri di copertura riconducibili a fonti di marca costituzionale (art. 81 Cost. e vincoli di convergenza europei), criteri posti nella legislazione contabile nazionale (legge n. 468 e successive modifiche) e schemi posti nei regolamenti parlamentari, ha disegnato un assetto di fortissima proceduralizzazione dell'esame degli strumenti che compongono la manovra di bilancio. Tuttavia tale proceduralizzazione, per quanto precisa nei passaggi e nei vincoli, non è idonea a risolvere una questione che è insieme tecnica e politica: come si forma la proposta del governo? Su quali basi conoscitive viene ad appoggiarsi? E quale è la base tecnica di fondo sulla quale si calcola l'ampiezza e la qualità della correzione che viene presentata in primo luogo nel DPEF?

In effetti si potrebbe osservare che, nel pendolo tra rappresentanza e decisione, la sessione appena conclusa ha segnato il massimo della decisione. E tuttavia se si osserva il contributo delle modifiche parlamentari si arriva alla conclusione opposta; si è trattato del massimo della rappresentanza; e tuttavia, indagando ancora, si potrebbe dire che si è trattato di una vicenda sostanzialmente interna alla maggioranza la quale ha utilizzato le forzature trasmesse dalla precedente legislatura (fiducia su decreto legge e finanziaria) per immettere tutti i segni identificativi delle sue diverse componenti. Ma ciò allora

rinvia alla fase a monte della formazione della proposta politica iniziale del Governo; rinvia al rapporto tra la macchina burocratica e il nuovo indirizzo politico; rinvia al rapporto tra correzione dei conti pubblici, presidiata dal Ministero dell'economia, e proposte ulteriori, nella formazione della proposta iniziale e nell'esame parlamentare. Ognuno di questi passaggi pone questioni di prassi e di innovazione normativa: ognuna di queste questioni meriterebbe una nuova messa a fuoco.

Probabilmente nella traiettoria evolutiva delle nostre istituzioni di bilancio c'è l'autobiografia istituzionale del nostro sistema politico.

Proviamo a chiederci perché si stabilizzano la sessione parlamentare di bilancio e il sistema dei vincoli esterni, mentre non trova un punto di equilibrio la questione dei contenuti normativi.

La sessione si stabilizza probabilmente perché c'è una convenienza-convergenza tra governo e forze politiche a disporre di un luogo protetto (nei tempi) per l'innovazione legislativa.

I vincoli *ex ante* (sistema dei saldi) si stabilizzano perché c'è una convenienza-convergenza tra governo e forze politiche ad accettare una regola quantitativa esterna (convergenza europea; obbligo costituzionale *ex art. 81 Cost.*) che delimita il campo della decisione negli effetti finanziari valutabili.

Non si coagula invece ancora una convergenza-convenienza a stabilizzare i contenuti normativi ammessi in sessione (in particolare in legge finanziaria), perché non sembra ancora compiuta la transizione verso un assetto di parlamentarismo razionalizzato; in questo processo si inserisce ora la variabile, di non poco momento, del coordinamento dei bilanci pubblici quale materia concorrente, ai sensi del nuovo titolo V Cost.

Questo tema del nesso tra tecnica e politica tra la fine della precedente legislatura e l'avvio della nuova si è organizzato intorno al discorso della desiderabilità di una nuova Autorità indipendente per il monitoraggio neutrale dei conti pubblici e per la valutazione delle tecniche di formazione del bilancio tendenziale, su cui si appoggiano tutte proposte di correzione. Si tratta di una

proposta che ha assunto una grande forza attrattiva nella discussione, dove l'idea dei vincoli alla politica di bilancio da affiancare ai vincoli alla politica monetaria ha fatto numerosi adepti.

Emerge, però, in questo tipo di impostazioni una sorta di fuga dalle responsabilità pratiche che derivano da un processo di riforma-ammodernamento della macchina amministrativa vigente e delle sue istituzioni storicamente date. Emerge una sorta di fuga dalla amministrazione pubblica tradizionale e dalla soluzione istituzionale di problemi collettivi complessi, macchina con regole e procedure da innovare, per surrogarla con l'indipendenza dalla politica di luoghi di formazione (apparentemente non burocratici) di comandi di livello regolamentare capaci di neutralizzare la politica e conformare mercati competitivi e fonti neutre e certificate dei conti pubblici.

Questa enfasi sulle autorità indipendenti nasce da una scarsa conoscenza delle dinamiche del cambiamento istituzionale. Proprio le analisi più recenti delimitano una nuova sintesi tra teoria delle scelte pubbliche e dinamiche delle istituzioni aperte. Un punto certo per ora di questa sintesi sta nella valorizzazione del criterio della trasparenza, intesa come piena e continua conoscibilità delle basi analitiche e metodologiche utilizzate dal Governo nel proporre le sue priorità nel processo decisionale. E questo criterio della trasparenza può ben essere declinato come leva del cambiamento e della innovazione delle istituzioni storicamente presenti nel nostro assetto amministrativo: la Ragioneria generale dello Stato; le strutture di supporto del Parlamento; la Corte di Conti; gli organismi introdotti per il controllo sulla gestione e sui risultati.

Si può però ben immaginare e praticare un percorso di riforma che faccia leva sulla innovazione delle istituzioni storiche e non trasferisca in nuove istituzioni burocratiche il sogno di una fuga dalla politicità inevitabile delle scelte pubbliche. Una forte presenza della funzione pubblica è garanzia dei diritti uguali della cittadinanza.

La conclusione del tutto provvisoria di questa riflessione potrebbe essere questa: non c'è soluzione di continuità tra sapere specialistico e scelta politica; c'è solo un problema di trasparenza che connette continuamente tecnica, politica e processo di formazione dell'opinione pubblica in una società democratica.

4. Verso una nuova tornata di “novelle” alle procedure di bilancio?

Sulla base delle considerazioni svolte si può trarre qualche sintetica indicazione sui possibili profili di un disegno di ulteriore innovazione delle procedure di formazione nel Governo e discussione in Parlamento del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio.

Ci sono già oggi le condizioni per tornare ad una struttura unitaria del disegno di legge che forma i conti dello Stato; dove nella formula “forma i conti” si include un ambito di innovazione normativa che attualizzi l'interpretazione l'art. 81 Cost.

Naturalmente una linea di innovazione, quale quella ipotizzata o comunque idonea ad affrontare i nessi critici emersi in modo nitido nell'ultima sessione di bilancio, suppone una reale volontà dell'opposizione di concorrere a questa nuova fase di razionalizzazione del nostro sistema di democrazia rappresentativa.

Tuttavia, tenuto conto del dibattito fin qui svolto e di alcune indicazioni già emerse, accantonando per ora lo schema unitario primo ricordato, possono comunque tentativamente avanzarsi alcune linee di lavoro che si possono così riassumere :

1. Riconsiderare il profilo dell'ambito contenutistico della legge finanziaria (dove sono emerse le criticità più vistose nella “sessione” appena conclusasi), individuando, in accordo con le Commissioni bilancio delle

Camere, le innovazioni legislative (novelle alla legge n. 468 del 1978) e regolamentari (novelle alle procedure parlamentari);

2. Valorizzare il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio, migliorando la comprensione degli obiettivi macro e delle politiche di settore;
3. Controllare il contenuto della legge finanziaria riproponendo la tecnica dei saldi di settore (e del controllo interno al settore di aggregati di norme omogenee). I saldi di settore (sanità, enti territoriali, amministrazioni pubbliche, previdenza, ecc..) dovrebbero costituire il "ponte" tra gli effetti di correzione macro proposti nella manovra e le tendenze dei settori su cui si interviene, in coerenza con le determinazioni poste nel DPEF;
4. Proporre un ridisegno della procedura parlamentare di esame della "finanziaria" coerente con lo schema dei saldi di settore; si tratterebbe di disegnare uno schema di redigente speciale che faccia perno sulla funzione centrale della Commissione bilancio. L'Assemblea potrebbe votare solo gli articoli che guidano i saldi di settore e (in blocco) le disposizioni che traducono quei saldi in innovazioni normative primarie. La Bilancio potrebbe votare in via preliminare i saldi di settore e le Commissioni di merito dovrebbero lavorare dentro quei saldi;
5. Rinnovare la struttura del bilancio riprendendo il senso politico gestionale della classificazione della spesa in unità di base, introdotto con la legge n. 94 del 1997; le unità di base devono corrispondere a veri programmi, che declinano le grandi missioni istituzionali e funzionali; al contempo, occorrerebbe avvicinare la classificazione della spesa in bilancio alle innovazioni proposte in finanziaria, in modo da rendere evidenti gli aggregati di spesa settoriale; questa presentazione consentirebbe di rendere più nitido il rapporto tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative di settore;
6. Costruzione di una base dei conti della PA trasparente e monitorabile, chiaramente raccordata con gli elementi della decisione parlamentare

riferita alla struttura del bilancio e della finanziaria. Questa linea deve essere resa percepibile fin dall'avvio della formazione del progetto di bilancio a legislazione vigente e deve essere articolata in una procedura endogovernativa più nitida e formalizzata.

5. Indicazioni bibliografiche

Un punto aggiornato ed argomentato sulle questioni della trasparenza dei conti pubblici e della crisi della sessione di bilancio si rinviene nel Rapporto CER n. 4 del 2006, *La democrazia del bilancio. Trasparenza, procedure, struttura dei bilanci pubblici*.

Sui problemi del controllo della spesa pubblica, in chiave economica, vedi: 2007, M. Bordignon e A. Petretto, *Amministrazione e finanza pubblica: controllo e razionalizzazione della spesa pubblica in Italia*, ricerca FORMEZ, paper in corso di pubblicazione.

Per una ricognizione puntuale del quadro istituzionale, vedi, da ultimo: 2007, *Rapporto ISAE, Finanza pubblica e istituzioni*; 2007, R. Perez, *L'inadeguatezza della disciplina finanziaria e le possibili correzioni*, ricerca FORMEZ, paper in corso di pubblicazione.

Per un confronto internazionale sulle strategie per migliorare la qualità della spesa pubblica, si vedano, da ultimo, gli atti del Seminario internazionale organizzato presso il Ministero dell'economia e delle finanze (29 marzo 2007), presenti sul sito internet del tesoro (www.tesoro.it).

Parlamento e unione europea - *Giuliano Conte*

1. Il parlamento nell'ordinamento "europeizzato". 2. Il futuro delle procedure comunitarie tra parlamento e governo. 3. Una rappresentanza politica di formato europeo. 4. Proposte. 5. Indicazioni bibliografiche

1. Il parlamento nell' ordinamento "europeizzato"

Moneta unica, patto di stabilità, allargamento, impianto dei processi di integrazione su nuovi "pilastri", apertura del cantiere costituente che dalla Carta dei diritti ha portato al Trattato costituzionale: la locomotiva Europa ha viaggiato in questi anni ad altissima velocità, tanto da indurre qualcuno dei paesi fondatori a tirare il freno di emergenza.

Se da noi questa tentazione è stata per fortuna tenuta a bada, ciò non ha impedito all'ordinamento di essere sottoposto ad un fortissimo *stress*. Ad essere messi sotto pressione non sono stati aspetti marginali, ma la stessa relazione fondamentale che ci lega all'Europa. Che da sfera esterna, fatta comunicare con l'interno attraverso la virtuosa "valvola" dell'articolo 11 Cost., è divenuta una dimensione ormai onnipresente in pressoché tutti i settori della azione parlamentare.

Lo ha per prima riconosciuto la revisione del titolo V della Costituzione approvata nel 2001: in una sola mossa, la riforma ha costituzionalizzato i processi di devoluzione e europeizzazione dell'ordinamento portando i loro principi nel cuore stesso della Carta fondamentale e trasformando così questi potenziali agenti di assedio dell'ordine costituzionale in nuovo lievito per il suo avanzamento. Una avanzata che è proseguita, sottotraccia, anche nei cinque anni di "lotta per la Costituzione" che intercorrono fra i due referendum costituzionali.

Mentre nelle aule parlamentari e nel paese ci si scontrava sulla "riforma della riforma" della Costituzione, parlamento e giurisprudenza costituzionale si

sono impegnati in una azione di ermeneutica reale delle nuove norme costituzionali che ha finito per trovare il vero centro dell'innovazione istituzionale del 2001 nei principi flessibili di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione enunciati dall'articolo 118 Cost. e direttamente derivanti dall'esperienza costituzionale comunitaria. E' alla luce di questi principi che è stato in definitiva letto anche il nuovo riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni. Ed è sempre sulla scia della riforma costituzionale che (con la legge 11 del 2005, di modifica della legge La Pergola) sono state profondamente riviste le norme per la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario. Tra l'altro anticipando – attraverso l'introduzione della clausola di "riserva parlamentare" sull'esame degli atti europei in via di formazione - l'applicazione delle norme del Trattato costituzionale sul controllo da parte dei parlamenti nazionali sul corretto uso del principio di sussidiarietà.

Queste grandi trasformazioni impongono al nuovo parlamento una riconsiderazione complessiva del rapporto con la dimensione europea. Ad essere messe in questione non sono solo quelle che i regolamenti delle due Camere continuano pigramente a chiamare “procedure di collegamento con gli organi comunitari”. Si tratta infatti anche e soprattutto di interiorizzare in tutte le procedure ordinarie di lavoro del parlamento una nuova, pervasiva, “quarta dimensione”. Quello che è richiesto alle Camere è allora, niente di più e niente di meno, che un “salto gestaltico” nella percezione dell'ambiente normativo che le circonda. Un obiettivo che si può raggiungere assorbendo quale acquisizione evolutiva dell'intera istituzione parlamentare le migliori pratiche messe a punto su specifiche procedure dagli organi delle due Camere in questi anni. Vediamo quali sono i principali profili chiamati in causa da questa prospettiva.

2. Il futuro delle procedure comunitarie fra Parlamento e Governo

Quale può essere l'agenda di legislatura per l'avanzamento delle procedure ascendenti e discendenti di formazione degli atti normativi comunitari?

Se guardiamo alla fase discendente, emerge con evidenza come la legge comunitaria vada ormai considerata uno strumento "maturo", soprattutto dopo le importanti modifiche conseguenti alla revisione costituzionale del 2001. La legge 11 del 2005 sancisce la definitiva evoluzione della comunitaria da strumento di diretto recepimento delle normative europee a moderno "hub" di distribuzione fra i diversi livelli di governo e fra Governo e Parlamento del traffico normativo europeo in entrata nel territorio nazionale.

L'architettura della legge 11 fa tesoro della intensa esperienza maturata nell'ultimo decennio nel campo della regimentazione dei flussi normativi fra parlamento e governo. Sarebbe decisamente riduttivo descrivere questo sviluppo in termini di un puro e semplice trasferimento di potere normativo dal parlamento all'esecutivo. Se questa evoluzione può dirsi effettiva per il potere di normazione *finale*, si sono d'altro canto notevolmente affinati gli strumenti con i quali le Camere possono influire in termini di indirizzo e controllo sull'esercizio di tale potere. Ad esempio attraverso l'attività consultiva sugli schemi di decreti delegati di recepimento delle normative europee, che si spinge sino al *fine tuning* del doppio parere delle Commissioni di merito.

La possibilità di trasferire all'esame parlamentare degli schemi di atti normativi del Governo tutta la sofisticata strumentazione dell'istruttoria legislativa, secondo quanto previsto in particolare dal regolamento della Camera (*cfr.* art. 96-ter R.C.), può fare dell'intervento in sede consultiva non un mero passaggio formale, ma una fase molto "esigente" nei confronti dell'esecutivo, nella quale le Commissioni di merito assumano il ruolo di guardiane della trasposizione del diritto comunitario secondo criteri di massima semplicità, economicità e previa valutazione di impatto. Questo uso del potere consultivo delle commissioni non solo sarebbe in linea con le raccomandazioni degli organi

comunitari (vedi ad es. la Raccomandazione della Commissione del 12 luglio 2004 riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno), ma potrebbe soprattutto costituire il terreno per la sistematica applicazione – dopo anni di dibattiti teorici – anche nel nostro paese di effettivi strumenti per la valutazione della qualità ed efficacia dell’attività normativa.

Il vero banco di prova per l’avanzamento delle procedure di collegamento fra parlamento e dimensione europea è tuttavia rappresentato dall’attivazione degli strumenti di intervento nella fase ascendente. Anche per questo profilo, non partiamo da zero. Le commissioni parlamentari hanno non da oggi appreso l’importanza spesso vitale per i settori di propria competenza di quanto è in preparazione a Bruxelles. E si sono attrezzate di conseguenza: ad esempio approvando risoluzioni di indirizzo al governo o procedendo all’audizione dei commissari europei o del ministro di riferimento prima della partecipazione di questi ai Consigli dei ministri europei. Se le procedure ascendenti in senso proprio – con l’esame da parte delle commissioni dei progetti di atti normativi comunitari – sono state piuttosto rare, l’intervento parlamentare di influenza sul governo sulle materie comunitarie ha insomma seguito in via privilegiata la via delle commissioni di merito e si è appoggiato ai tradizionali strumenti di indirizzo e controllo parlamentare. Non sono peraltro rari i casi nei quali le questioni europee trovano sbocco direttamente in Assemblea, come ad esempio accaduto nella legislatura in corso con l’esame da parte del Senato delle risoluzioni presentate sulla posizione italiana in ordine al VII Programma quadro sulla ricerca.

Se sino ad oggi è stato, per così dire, l’istinto politico a guidare le commissioni all’inseguimento della volpe governo sui sentieri del processo decisionale comunitario, in futuro vi sarà bisogno di mettere a punto procedure ben più sistematiche e in grado di produrre linee di raccordo a più lungo raggio, sia in senso verticale che orizzontale. Capaci cioè, da un lato, di mettere il Parlamento in condizione di “fare coppia” con il governo nelle nuove procedure

riguardanti la riserva parlamentare. Dall'altro, di coordinare l'attività di controllo e indirizzo parlamentare con quella svolta su altri livelli della rappresentanza, dalle regioni agli altri parlamenti dei paesi dell'Unione europea.

Per raggiungere questi obiettivi vi è in primo luogo da attuare l'ambizioso disegno definito con la legge 11 del 2005: la messa a punto di un flusso di informazioni tempestivo e qualificato fra Parlamento e Governo sulle materie in discussione a Bruxelles. Anche per le questioni comunitarie, il vero pericolo oggi per i parlamenti è di soccombere sotto l'*information overloading*. Ricevere troppe informazioni equivale notoriamente a non riceverne nessuna. Diventa allora essenziale per le Camere selezionare i documenti preparatori alle decisioni europee secondo il loro grado di rilevanza e di urgenza. Questo lavoro di selezione non può che essere svolto in cooperazione con il Governo, che rimane l'interlocutore necessario degli organi parlamentari anche per l'attività di indirizzo e controllo nelle materie europee. L'intero istituto della riserva parlamentare è costruito correttamente su questo presupposto.

In questo quadro, la prospettiva di una trasmissione diretta ai parlamenti da parte della Commissione degli atti preparatori di propria competenza – recentemente annunciata dalla stessa Commissione e salutata con favore nell'ultima riunione della Conferenza delle commissioni parlamentari per le politiche dell'Unione europea (COSAC: novembre 2006) - assume certamente un'apprezzabile funzione di garanzia per le assemblee rappresentative europee, ma non può costituire il presupposto per un velleitario "salto" del livello degli esecutivi.

Nell'alveo del rapporto fra assemblee e governi dovranno del resto essere necessariamente ricondotte anche le stesse previsioni contenute nel protocollo sulla sussidiarietà annesse al Trattato costituzionale che attribuiscono alla contestazione per mancato rispetto del principio di sussidiarietà di una proposta normativa comunitaria, da parte di almeno un terzo dei parlamenti dell'Unione, l'importante effetto di obbligare gli organi europei al riesame dell'atto in questione.

In questa prospettiva assume un'importanza strategica la messa a punto di un'efficace concertazione fra Camere e Governo per la trasmissione selettiva dei documenti europei davvero rilevanti, accompagnata da un adeguato supporto informativo. Nella riunione interistituzionale del 22 gennaio 2007 fra Camera, Senato e il Coordinamento dei Presidenti dei consigli regionali si è annunciata la volontà di concludere un protocollo, aperto anche ai rappresentanti dell'Italia nel Parlamento europeo, di collaborazione fra le istituzioni interessate per la definizione, fra l'altro, di procedure convergenti per l'organizzazione della fase ascendente. La conclusione di altri più specifici accordi riguardanti la trasmissione degli atti comunitari è data per imminente.

Le istituzioni italiane si incamminano per questa via sulla strada dello strumento flessibile dell'accordo interistituzionale – da tempo in uso in ambito europeo – per stringere rapporti di collaborazione e vere “alleanze” per fronteggiare i nuovi impegnativi compiti posti dalla fase ascendente.

Accanto agli strumenti di analisi, occorrerà comunque procedere ad una revisione anche di quelli di sintesi. Alla possibilità di discutere nel merito delle singole proposte di atti normativi europei, deve accompagnarsi la messa a punto di procedure per assicurare un quadro complessivo dell'iniziativa legislativa comunitaria in modo da porre l'Assemblea e le commissioni nella condizione di programmare adeguatamente i propri lavori. Un ruolo fondamentale spetta da questo punto di vista alle Commissioni specializzate negli affari europei dei due rami del parlamento: nel nuovo scenario dell'uropeizzazione dell'ordinamento esse dovranno agire meno da antenne di trasmissione con una sfera esterna al parlamento, come era in passato quella europea, e più da “server” di accumulazione e redistribuzione della intelligenza collettiva sviluppata dalla rete delle commissioni di merito sulle questioni comunitarie.

In questa prospettiva, la discussione della relazione annuale del governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e della relativa risoluzione parlamentare che ne conclude l'esame potrebbe essere più utilmente effettuata in un momento autonomo rispetto alla legge comunitaria, ad

esempio nel mese di gennaio, in modo da costituire un valido strumento di indirizzo per la definizione della posizione italiana sia rispetto alla presidenza del consiglio europeo entrante sia ai fini dell'impostazione del documento di programmazione economica e finanziaria. Naturalmente, il necessario riferimento per questo importante passaggio parlamentare deve essere rappresentato dal Programma legislativo e di lavoro che la Commissione europea si è impegnata a trasmettere regolarmente ai parlamenti nazionali.

3. Una rappresentanza politica di formato europeo

Sinora abbiamo parlato di procedure. Non si possono tuttavia concludere queste brevi annotazioni sul rapporto fra parlamento e dimensione europea senza accennare alla questione della rappresentanza. In primo luogo guardando al rapporto fra parlamentari europei e parlamentari nazionali. Si tratta di un rapporto sino ad oggi estremamente debole, la cui rarefazione nuoce ad entrambe le parti. Ai parlamentari europei perché, privi di organici contatti con le assemblee rappresentative nazionali, perdono un'occasione di radicamento nel territorio politico italiano che l'attuale legge elettorale europea – con le sue amplissime circoscrizioni - rende così difficile; ai parlamentari nazionali, in quanto sfuma la possibilità di assicurare alle loro iniziative quel *leverage* di dimensione europea che una sistematica concertazione con i colleghi dell'assemblea di Strasburgo potrebbe innescare. Si tratta allora di rendere più fluida e di routine l'applicazione delle norme regolamentari (art. 127-ter R.C., art. 144-quater R.S.) che prevedono la possibilità per le commissioni di invitare membri del parlamento europeo a fornire informazioni sulle attività in corso presso le istituzioni dell'Unione. Solo se sarà possibile passare dalla fase dei contatti sporadici a quella di più sistematiche consultazioni fra gli eletti alle diverse assemblee ci si potrà davvero avvicinare ad un modello funzionante di quella "integrazione delle rappresentanze" che la dimensione multilivello di tutte le grandi questioni politiche dell'Europa di oggi sembra richiedere.

Ma, ovviamente, il discorso può allargarsi allo stesso tema del formato della rappresentanza e coinvolgere per questa via i gruppi parlamentari e gli stessi partiti politici. Il Parlamento europeo emerge come la grande incubatrice dei futuri partiti politici del continente. Pur con le note le difficoltà di sovrapporre la mappa degli schieramenti politici del PE con quella di casa nostra, il richiamo alle grandi famiglie politiche europee continuerà certamente a costituire in futuro un forte fattore di riferimento per l'identità e la legittimazione delle formazioni politiche vecchie e nuove del nostro paese. C'è da sperare che questo ascendente possa contribuire ad una maggiore apertura anche del nostro mercato politico ad una dimensione europea concorrendo per questa via a ridurre i veri costi della politica: la frammentazione, l'autoreferenzialità, le tendenze oligarchiche.

Il quadro che abbiamo descritto ci offre uno scenario in evoluzione: il nostro parlamento si sta muovendo, lungo direttrici diverse e non sempre fra loro coordinate, alla ricerca dell'Europa. Ma cercare l'Europa - osservava un po' misteriosamente Denis de Rougemont - equivale ad inventarla. Nel caso dei parlamenti significa portare nel processo decisionale europeo tutta l'energia delle arene politiche nazionali, con la complessità dei sistemi partitici di ciascun paese e la vitalità dialettica delle opposizioni politiche.

Comprendiamo allora la posta davvero in gioco nella attivazione delle procedure ascendenti. La piena immersione in questa corrente di uno dei più vitali e attrezzati parlamenti europei - qual è certamente il nostro - non sarebbe davvero una novità di poco conto nella partita aperta per la ridefinizione degli equilibri istituzionali dell'Unione. Se questo sviluppo si realizzasse, comprenderemmo forse meglio anche il significato della sentenza del grande storico dell'amore in occidente: i parlamenti nazionali - con tutto l'eros e l'eresi politici di cui sono portatori - possono "fare la differenza" nell'impresa per reinventare l'architettura costituzionale europea su nuove, più ampie basi democratiche.

4. Proposte

1. Assicurare una base informativa qualificata e tempestiva sulle proposte di atti normativi europei da sottoporre all'esame delle Camere in modo da rendere possibile una efficace partecipazione parlamentare alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario.
2. Mettere a punto le procedure per il controllo parlamentare di sussidiarietà sulle proposte di atti normativi europei.
3. Attuare le procedure per l'attivazione da parte del governo della riserva di esame parlamentare sugli atti in discussione presso il Consiglio europeo.
4. Definire una sessione europea nell'agenda dei lavori parlamentari in una fase distinta da quella riservata all'esame della legge comunitaria per la discussione della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e della relativa risoluzione parlamentare di indirizzo.
5. Introdurre modalità più sistematiche e informali di consultazione fra gli eletti al Parlamento nazionale e al parlamento europeo in modo da rendere funzionante il modello di "integrazione delle rappresentanze" che la dimensione multilivello di tutte le grandi questioni politiche dell'Europa di oggi sembra richiedere.

5. Indicazioni bibliografiche

Per il concetto di europeizzazione del nostro ordinamento in una prospettiva di comparazione europea, vedi S. Fabbrini, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in *L'europeizzazione dell'Italia*, a cura di S. Fabbrini, Roma-Bari, 2003, 3 ss.

Sulle diverse vie di attuazione nell'ordinamento europeo del principio democratico, vedi A. Manzella, *Principio democratico e integrazione europea*, in "Quaderni costituzionali", 3/2006.

Per una discussione sulle soluzioni avanzate in seno alla Convenzione europea in tema di partecipazione dei parlamenti al processo di formazione degli atti comunitari vedi L. Gianniti, *I parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà* e F. Petrangeli, *Sussidiarietà e parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in “Quaderni costituzionali”, n. 1/2003.

Sulle procedure parlamentari sulle questioni europee, vedi V. Lippolis *Parlamento e Unione europea*, in T. Martines, V. Lippolis, C. De Caro, M. Moretti, G. Silvestri, *Diritto Parlamentare*, Rimini, 2005, 385 ss., A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, 2004.

Sulle innovazioni recate dalla l. n. 11 del 2005, A. Pitino, *Verso una nuova legge comunitaria*, Torino, 2005, F. Bona Galvagno, *Commento alla legge 4 febbraio 2005*, n. 11, Roma, 2005, F. Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in “Rassegna parlamentare”, 2005, n. 4, M. Cartabia e L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in “Le Regioni”, 2005, n. 4.

Per una analisi delle prime esperienze applicative in sede parlamentare della nuova disciplina della fase ascendente, R. Di Cesare, *Prime applicazioni delle nuove regole sulla partecipazione del parlamento alla formazione degli atti comunitari*, in “Quaderni costituzionali”, 4/2006.

Le considerazioni di Denis de Rougemont sull'Europa riportate nel testo sono contenute in *L'aventure des Européens* (1962), in *Ecrits sur l'Europe*, Vol. II, Paris, 1994, citato da Z. Bauman, *Europe. An Unfinished Adventure* (2004), tr. it. Roma-Bari, 2006, p.3.

