

LIBRI DI ASTRID

ASTRID

*Due Camere,
un Parlamento*

Per far funzionare il bicameralismo

a cura di

Franco Bassanini e Andrea Manzella



Passigli Editori

INDICE

Introduzione, <i>di Franco Bassanini e Andrea Manzella</i>	7
Per un «regolamento comune» del procedimento legislativo, <i>di Renato Ibrido</i>	17
La Commissione di conciliazione legislativa, <i>di Massimo Villone</i>	25
Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative, <i>di Guido Rivosecchi</i>	39
Per un ragionevole bicameralismo amministrativo, <i>di Luigi Gianniti</i>	49
Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario <i>di Nicola Lupo</i>	65
Le procedure euro-nazionali, <i>di Cristina Fasone e Giovanni Piccirilli</i>	87
La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre, <i>di Paolo De Ioanna</i>	97
La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari, <i>di Francesco Clementi e Eduardo Gianfrancesco</i>	119
La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali, <i>di Raffaele Bifulco</i>	137
La valutazione delle politiche pubbliche, <i>di Giovanni Coppola e Federico Silvio Toniato</i>	151

La redazione del volume è stata curata da Valerio Francola
e Andrea Razza

© 2017 Passigli Editori srl
via Chiantigiana 62 – 50012 Bagno a Ripoli (Firenze)
www.passiglieditori.it info@passiglieditori.it

Sintesi delle principali proposte	179
Indice particolareggiato	183
Gli Autori	189

FRANCO BASSANINI E ANDREA MANZELLA

INTRODUZIONE

1. Nella riflessione sull'ammodernamento del nostro sistema istituzionale, e nei conseguenti tentativi di riforma, il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 segna uno spartiacque. Per molti decenni, il proscenio è stato occupato dai tentativi di procedervi attraverso ampie e più o meno radicali riscritture della parte seconda della Costituzione. Questi tentativi sono culminati nell'approvazione di due disegni di riforma, uno sostenuto da una maggioranza di centrodestra nel 2005, l'altro da una maggioranza di centrosinistra nel 2016. Entrambi i progetti di riforma costituzionale sono stati respinti, con un risultato abbastanza netto, dai referendum popolari del 25 e 26 giugno 2006 e del 4 dicembre 2016.

Dobbiamo ritenere, dunque, chiusa la lunga stagione delle riforme istituzionali, durata, tra dibattiti, riforme puntuali e tentativi falliti di riforma organica, quasi cinquant'anni?

Certo, il referendum del 4 dicembre non ha chiuso (e comunque non avrebbe potuto chiudere, neppure in caso di diverso esito) la riflessione sull'ammodernamento e aggiornamento delle nostre istituzioni. In primo luogo, perché i problemi che hanno innescato e poi alimentato il dibattito sulle riforme istituzionali restano tutti sul tavolo, irrisolti. Permane la crisi di legittimazione delle grandi forze politiche e dei loro gruppi dirigenti e la crisi di rappresentatività delle istituzioni democratiche, evidenziata non solo dalla calante partecipazione al voto, ma dal diffondersi della convinzione che strumenti di democrazia diretta possono in ogni caso produrre decisioni più efficaci e più aderenti agli interessi dei cittadini di quelle faticosamente prodotte dalle assemblee elettive. D'altra parte, non sono stati certo spazzati via dall'esito dei due referendum i grandi cambiamenti del contesto geopolitico, economico e sociale intervenuti negli ultimi decenni: globalizzazione, immigrazioni di massa, rivoluzione tecnologica, nuove disuguaglianze e nuove povertà, terrorismo globale, *climate change*. Cambiamenti epocali ignoti e imprevedibili allorché il testo costituzionale fu pensato e scritto; per

farvi fronte occorrono istituzioni più moderne ed efficaci, capaci di garantire il governo democratico di crisi sempre più complesse; e capaci, altresì, di assicurare al nostro paese una rappresentanza autorevole negli organismi europei e internazionali in cui le crisi globali possono trovare risposte adeguate¹.

L'ammodernamento delle istituzioni non si identifica tuttavia e comunque non si esaurisce nella revisione della Costituzione repubblicana. Sul funzionamento delle istituzioni possono incidere in misura rilevante interventi riformatori operati mediante diverse fonti del diritto, non solo quindi attraverso modifiche costituzionali ma anche attraverso la revisione di norme legislative, di disposizioni dei regolamenti parlamentari, e persino di decreti amministrativi. Possono essere efficaci, in parecchi casi, anche modifiche nella prassi interpretativa di norme vigenti. Importanza cruciale hanno poi, come sappiamo, la cultura politica e la coscienza democratica dei cittadini, l'assetto del sistema dei partiti e l'organizzazione delle istituzioni. Ad Astrid non lo abbiamo mai dimenticato, e perciò abbiamo lavorato intensamente anche a pensare e proporre «riforme istituzionali a Costituzione vigente», pur in un quindicennio dominato dalla ossessione della grande riforma costituzionale².

¹ Vedine una sintesi in ASTRID, *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Maggioli, 2016.

² V. per esempio, tra le ricerche di Astrid pubblicate in forma cartacea: *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di Andrea Manzella e Franco Bassanini, Il Mulino, 2007; *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2004; *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, Il Mulino, 2004; *Welfare e federalismo*, a cura di Luisa Torchia, Il Mulino, 2005; *I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali*, a cura di Elena Paciotti, Il Mulino, 2006; *Per un nuovo ordinamento giudiziario*, a cura di Elena Paciotti, Passigli Editori, 2006; *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Il Mulino, 2006; *Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Luigi Fiorentino, prefazione di Franco Bassanini, Il Mulino, 2007; *La riforma elettorale*, di Enzo Cheli, Franco Bassanini, Cesare Pinelli, Stefano Passigli et al., Passigli Editori, 2007; *I referendum elettorali*, di Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Franco Bassanini, Enzo Bianco et al., Passigli Editori,

Beninteso, ridimensionare il ruolo «esclusivo» delle riforme costituzionali non ha mai significato, per noi, sottovalutarne la rilevanza, ma avere un quadro più corretto, e dunque più ampio e equilibrato degli strumenti utili all'opera di ammodernamento del sistema delle istituzioni: ed anche evitare di sovraesporre la questione istituzionale. La riforma e l'ammodernamento delle istituzioni è un punto importante ma non è l'unico problema che il Paese deve affrontare. Ci sono altre questioni meritevoli di priorità, come ad esempio, oggi, le politiche per il governo e la gestione dei flussi migratori, gli interventi di contrasto alla povertà all'emarginazione sociale e alle crescenti diseguaglianze, le politiche per il rilancio degli investimenti, dell'occupazione e della crescita, le politiche attive del lavoro, quelle per la sicurezza esterna ed interna del paese di fronte alla minaccia del terrorismo globale, o quelle per fronteggiare il cambiamento climatico e il degrado dell'ambiente.

2. Non intendiamo con ciò, naturalmente, sostenere che il referendum del 4 dicembre abbia messo una pietra tombale su ogni ipotesi di riforma del testo della Costituzione vigente. Sappiamo bene che, a differenza dei referendum abrogativi, i referendum confer-

2007; *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, a cura di Franco Bassanini e Luca Castelli, Passigli Editori, 2008; *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, a cura di Luciano Guerzoni, Il Mulino, 2008; *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, a cura di Marco D'Alberti e Alessandro Pajno, Il Mulino, 2010; *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di Cesare Pinelli e Tiziano Treu, Il Mulino, 2010; *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di Alessandro Natalini e Giulia Tiberi, prefazione di Franco Bassanini, Il Mulino, 2010; *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Maggioli Editore, 2011; *La Corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Passigli Editori, 2011; *Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese*, a cura di Giovanni Salvi e Renato Finocchi Ghersi, prefazione di Giovanni Maria Flick, Passigli Editori, 2012; *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti e Alessandro Natalini, prefazione di Franco Bassanini, Il Mulino, 2012; *Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche*, a cura di Astrid, prefazione di Franco Bassanini, Passigli Editori, 2013; *Società pubbliche e servizi locali*, a cura di Adriana Vigneri e Mario Sebastiani, Maggioli Editore, 2016.

mativi non comportano il divieto giuridico di riaprire il confronto sulla revisione del testo costituzionale anche in tempi rapidi. Il vincolo, che va rispettato, è quello di tener conto delle indicazioni del corpo elettorale. Il precedente della riforma del 2005 e del referendum del 2006 è illuminante. Nel 2006, il referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006 bocciò la riforma costituzionale Berlusconi-Calderoli con una maggioranza ancora più larga di quella registrata nel 2016: i «no» furono il 61,3%, i «sì», il 38,7%. Ma ciò non impedì di riaprire pochi mesi dopo il confronto parlamentare sull'ammodernamento delle nostre istituzioni e non impedì alla Commissione affari costituzionali della Camera di approvare, meno di un anno dopo, la cosiddetta «bozza Violante», una proposta di legge di revisione costituzionale che riformava, sia pur con soluzioni in parte diverse, le disposizioni della Costituzione del 1948 sulla forma di governo e sul bicameralismo paritario.

Lo stesso si potrebbe ripetere oggi, forse anzi a maggior ragione, se consideriamo che nel corso della campagna referendaria quasi nessuno tra gli avversari della riforma ha difeso il testo costituzionale vigente così come è e ne ha rivendicato l'irreformabilità, e che quasi tutti, al contrario, ne hanno propugnato un ammodernamento attraverso soluzioni riformatrici diverse, più convincenti e più condivise di quelle contenute nella riforma in esame. Un sondaggio di Ipsos, realizzato pochi giorni prima del 4 dicembre, rilevò peraltro che, nelle intenzioni di voto degli elettori, il proposito di respingere la riforma costituzionale si accompagnava a un largo consenso, nel merito, per ciascuna delle singole scelte di fondo che essa proponeva (revisione del Titolo V con accrescimento delle competenze legislative esclusive dello Stato, soppressione del Cnel e delle province, costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza e previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del governo, superamento del bicameralismo paritario, con l'attribuzione alla sola Camera dell'ultima parola nell'approvazione delle leggi e del potere di dare e ritirare la fiducia al governo), con la sola rilevante eccezione delle modalità di elezione del Senato sulle quali prevaleva un giudizio negativo. Come peraltro quasi tutti i commentatori hanno rilevato, non si è espressa dunque il 4 dicembre una forte opposizione sul merito della riforma, ma un maggioritario

dissenso politico sull'operato del governo e del suo presidente del consiglio.

Il referendum del 2016 non chiude dunque il dibattito sulla riforma costituzionale. Ma la lezione dei due referendum non può essere sottovalutata: innanzitutto, come indicazione della necessità di ricercare soluzioni più condivise di quelle adottate dalle due riforme bocciate nel 2006 e nel 2016 e di individuare percorsi che riducano il rischio che il dibattito sia inquinato da strumentalizzazioni politiche come è successo in entrambe le campagne referendarie (per responsabilità che, a ben vedere, non possono essere attribuite solo a qualcuno dei protagonisti delle stesse). E poi come indicazione della necessità di cambiare metodo, o, *rectius*, di tornare al metodo suggerito dal Costituente (art. 138) e seguito costantemente nei primi decenni della Repubblica.

Non solo ricercando effettivamente, come Astrid ha sempre sostenuto, di pervenire a riforme largamente condivise, tali da ottenere la maggioranza qualificata dei due terzi delle due Camere prevista dall'articolo 138 per limitare l'iter della revisione costituzionale alla doppia lettura parlamentare. Ma anche evitando di ripercorrere la strada di riforme globali o comunque disomogenee, comprendenti insieme diversi istituti del nostro sistema costituzionale. Da parte nostra lo sottolineammo subito, quando ancora il progetto di riforma del governo Renzi era ancora in bozze, e dunque era possibile articolarlo in più disegni di legge di revisione costituzionale³. Affrontare i problemi ad uno ad uno avrebbe favorito una più ampia convergenza parlamentare intorno a soluzioni su cui una con-

³ Lo ribadimmo nell'ambito del seminario sulla riforma costituzionale che Astrid organizzò il 14 marzo 2014 alla Camera, insieme a *ItaliaDecide* e a *Res Pubblica*, con la partecipazione del ministro Boschi e della presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, Anna Finocchiaro; nella nostra relazione introduttiva a quel seminario ribadimmo una nostra antica convinzione: che fosse preferibile – e anche più coerente col dettato dell'articolo 138 Cost. – non presentare un progetto di riforma unico, ma bensì diversi progetti su temi tra loro distinti, ancorché collegati in un disegno unitario. Cfr. F. Bassanini, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del titolo V del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014.

vergenza di massima in realtà esisteva, e avrebbe poi favorito una scelta referendaria più ancorata al merito delle riforme e meno esposta al rischio di strumentalizzazioni politiche. Ma quel suggerimento non fu accolto. Prevalse la forte convinzione del presidente del consiglio che un'unica «grande» riforma avrebbe consentito di focalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica su alcune innovazioni di forte *appeal* popolare (riduzione del numero di parlamentari, abolizione delle province e del Cnel, riduzione dei costi del sistema istituzionali) capaci di esercitare un effetto di trascinamento per l'intera riforma. Giocò forse anche la sua intenzione di utilizzare il successo della riforma per rafforzare la sua legittimazione politica. Entrambe le convinzioni (o le scommesse) si sono alla fine rivelate infondate o perdenti.

Non pensiamo dunque che sia giusto sottrarsi al dovere civico di tornare a riflettere sulle riforme istituzionali che richiedono revisioni di disposizioni del testo costituzionale, dall'assetto della forma di governo e della forma dello Stato, alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, dalle forme di partecipazione delle istituzioni territoriali alle scelte politiche e legislative nazionali, all'organizzazione delle istituzioni locali sul territorio, dai rapporti tra Parlamento e governo, ai limiti al ricorso alla legislazione d'urgenza e al voto di fiducia, dalla differenziazione delle funzioni tra le due Camere ai modi per recuperare rappresentatività e legittimazione al sistema delle istituzioni. Ma pensiamo che, innanzitutto, sia meglio farlo senza il condizionamento della necessità di inquadrarle in un progetto organico di rifacimento della seconda parte della Costituzione, ma affrontando le questioni una per una. Poi, che sia utile distinguere tra le proposte su cui è possibile abbastanza rapidamente trovare soluzioni condivise (come la corsia preferenziale per i disegni di legge essenziali all'attuazione del programma di governo, controbilanciata dalla costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza; o come l'attribuzione a una minoranza qualificata di parlamentari del potere di ricorso preventivo alla Corte sulle leggi elettorali) e le questioni, viceversa, più controverse e più complesse su cui è comunque più difficile trovare soluzioni condivise ed efficaci. Infine, che non si debba rinunciare, in attesa della riforma costituzionale, come di fatto si è troppo spesso fatto negli ultimi

anni, a riflettere su innovazioni e misure che, pur a Costituzione invariata, possono in concreto migliorare il funzionamento delle nostre istituzioni e rendere meno urgente ora, e meno ardua in futuro, la ricerca di larghe intese sulle revisioni alla Costituzione.

Nei pochi mesi che ci separano dalla fine della presente legislatura, c'è spazio a ben vedere solo per queste ultime. Le riforme costituzionali, pur puntuali o «spacchettate», richiedono, come si sa, un iter deliberativo non comprimibile nel breve periodo che ci separa dalle elezioni politiche; e una preventiva costruzione di una convergente larga, che sembra più agevole nell'ambito di un Parlamento rinnovato.

Non restano dunque, nell'immediato, che le riforme o le innovazioni «a Costituzione vigente». Abbiamo deciso di iniziare dal Parlamento. In primo luogo, perché la riforma del Parlamento è – come l'esperienza ci ha insegnato – una delle questioni sulle quali più arduo è trovare l'accordo su un nuovo assetto costituzionale, pur partendo dalla diffusa convinzione che il bicameralismo paritario debba essere comunque superato.

Ma anche perché ci eravamo, dieci anni fa, già cimentati nella riflessione sulle modifiche regolamentari e organizzative che, nelle more di una riforma costituzionale che all'epoca stava ripartendo da capo dopo il referendum del 2006, servisse per intanto a far funzionare meglio un Parlamento «ancora bicamerale paritario».

Delle proposte contenute nel libretto che ha dato conto dei risultati di quella riflessione a più mani⁴, alcune sono state poi frattempo accolte e attuate, la maggior parte sono ancora attuali e meritano di essere aggiornate e riproposte; mentre, nel contempo, l'ulteriore sempre più rapido mutamento del contesto politico, economico e sociale, sia internazionale che europeo e nazionale, può suggerire di riprendere anche proposte che allora avevamo giudicato non mature o di inventarne di nuove.

⁴ ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento: 44 modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 2007.

3. Aggiungiamo che, peraltro, già qualche mese prima del referendum del 4 dicembre, quando le urne erano ancora lontane, avevamo convenuto ad Astrid che, quale che fosse stato il risultato del referendum, avremmo dovuto comunque riprendere le ricerche e le riflessioni sull'aggiornamento dei regolamenti parlamentari.

Era già allora facile comprendere, infatti, che si sarebbe comunque ben presto riproposta la questione assai spinosa dell'aggiornamento dell'organizzazione, delle procedure e dei metodi di lavoro della nostra istituzione parlamentare: sia che ci fossimo trovati alle prese con i numerosi rinvii ai regolamenti operati dal testo di revisione costituzionale allora in discussione, e che dunque si trattasse di ripensare quell'organizzazione, quelle procedure e quei metodi nella nuova cornice di un Parlamento bicamerale fortemente differenziato; sia che invece fossimo rimasti nello status quo di un Parlamento bicamerale paritario ma pur sempre dotato di regolamenti *délabrées* dal tempo e dalla prassi e dunque bisognosi di un attento rinnovamento. Ancora non sapevamo però, allora, che, con la giurisprudenza elettorale della Corte, la questione da spinosa sarebbe diventata spinosissima....

In questo volumetto sono raccolti i primi risultati di questa ricerca, elaborati da un gruppo di lavoro che subito dopo il 4 dicembre abbiamo riunito, sulle radici – ma con innesti nuovi – di quello che dieci anni fa aveva partorito e argomentato (con *audience* attenta ma con risultati modesti) le ricordate quarantaquattro «modeste proposte per far funzionare il Parlamento». Confidiamo che, questa volta, a parità di *audience*, i risultati siano un po' migliori.

Questa, moderata, speranza è alimentata da due fattori. Il primo è che scriviamo nella relativa calma assicurata da un «governo di tregua» costituito subito dopo una convulsa campagna referendaria, e destinato, sembra, a assicurare una ordinata conclusione della legislatura che volge alla fine. Il secondo è che, davvero, sulla politica italiana e sui suoi prossimi sbocchi, c'è, ora, ben più che un «velo», una spessa coltre di «ignoranza» sul futuro prossimo.

Ci sarebbero dunque, le condizioni ideali per procedere ad una profonda e soprattutto coordinata codificazione regolamentare per l'una e per l'altra Camera. Riservando i timori e le ansie sul *cui prodest* al fin troppo confuso dibattito sulle nuove leggi elettorali.

Vi è anche un altro fattore che rende questo esercizio un po' degno di attenzione. Ed è il principio di complementarità di Niels Bohr, applicato ai risultati del nostro referendum. Diceva quel gran fisico che, per avere una descrizione completa di un fenomeno, è indispensabile tenere presente sia l'aspetto positivo che l'aspetto negativo (anche se spesso, sul momento, se ne può percepire uno e non l'altro).

Ecco: noi crediamo che sul punto centrale parlamentare del referendum trascorso – il bicameralismo – vi sia stato un dibattito costituzionale non banale anche se spesso confuso, che sarebbe errato ridurre a un «sì» perdente e a un «no» vincente. I contributi contenuti in questo volume dicono che vi è stata una contaminazione fra i due ordini di ragioni. E che non ha senso proseguire in un loro scontro (dato che, come il filosofo ci insegnò, è il cozzo tra due ragioni – e non quello tra un torto e una ragione – che genera tragedie). Dimostrano infatti che, al contrario, è possibile trovare soluzioni che consentano, in qualche misura, di mitigare i difetti e le criticità del modello bicamerale paritario, pur conservandone i pregi.

Le proposte e le ri-proposte (dato che non se ne è persa nel tempo l'attualità e questa è, semmai, accresciuta) sono dunque frutto di una coscienza critica che il dibattito – complessivo – del referendum ha reso più nitida. Una sintesi di esse può leggersi oltre a pag. 179.

4. Non ci sfugge, naturalmente, la consapevolezza che, al fine di restituire al Parlamento il suo ruolo cardine di fondamentale strumento della democrazia rappresentativa, occorre ben altro delle nostre circoscritte proposte tendenti a rendere più fluido, più efficace e più funzionale il lavoro delle due Camere.

La crisi di legittimazione e di rappresentatività che si è acuita negli ultimi anni, non solo in Italia, impone riflessioni ben più profonde e rimedi ben più complessi e impegnativi. Essi investono la cultura politica, il sistema dei partiti e dei movimenti politici, il ruolo e la struttura dei corpi intermedi, le leggi elettorali, la forma di governo e la stessa forma dello Stato, gli strumenti di democrazia diretta e le forme della partecipazione democratica, il sistema dell'informazione, le forme e gli strumenti della comunicazione poli-

tica, e, per ultimo ma non da ultimo, l'etica pubblica e la coscienza civile degli italiani.

Anche su questi temi molto impegnativi abbiamo da tempo in corso un lavoro di riflessione, che speriamo possa consentirci di dare un nostro modesto contributo a un dibattito che vede da molto tempo impegnati molti autorevoli studiosi ed esperti. Ma non ci sfugge nel contempo il nesso tra le proposte che qui presentiamo e il dibattito più ampio e complesso sulla crisi di legittimazione e rappresentatività del sistema istituzionale e sui possibili rimedi per farvi fronte. L'incapacità o la lentezza delle istituzioni nell'assolvere al loro compito primario di dare risposte efficaci e risolutive ai problemi dei cittadini è infatti una delle cause maggiori della loro delegittimazione. Dunque ogni proposta e ogni innovazione che valga a far funzionare meglio, in concreto, le istituzioni democratiche *quibus utimur*, e tra esse il Parlamento, essenziale punto di snodo del sistema della rappresentanza democratica, è, anche, un piccolo contributo alla soluzione del problema epocale della crisi della nostra democrazia.

Franco Bassanini e Andrea Manzella

I nostri ringraziamenti a Valerio Francola e Andrea Razza per il coordinamento redazionale.

RENATO IBRIDO

PER UN «REGOLAMENTO COMUNE» DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

1. Uniformità e differenziazione nell'ambito del procedimento legislativo

I regolamenti parlamentari hanno costituito lo strumento a disposizione di ciascuna Camera per introdurre proprie varianti e specificità nella attuazione delle disposizioni comuni sull'*iter legis* poste dal Titolo I della Parte II della Costituzione.

Questo dualismo fra uniformità e differenziazione – e più in generale fra diritto *sul* Parlamento e diritto *del* Parlamento – appartiene, naturalmente, anche ad altre esperienze bicamerali. In particolare, esso caratterizza tutti gli ordinamenti bicamerali che hanno adottato il modello del regolamento parlamentare autonomo.

E tuttavia, l'accentuazione nell'esperienza italiana della componente della differenziazione a scapito di quella della uniformità ha assunto contorni particolari, se non addirittura patologici con riferimento ad alcune specifiche aree del procedimento legislativo. Anche per opera della giurisprudenza costituzionale, il baricentro di quella relazione dialettica sembra aver privilegiato gli elementi di differenziazione ben al di là di quanto avrebbero immaginato i Costituenti. Basti pensare alla sentenza n. 78 del 1984, con la quale la Corte costituzionale – in materia di computo delle astensioni – ha riconosciuto a ciascuna Camera il potere di dare diverse «interpretazioni autentiche» della medesima previsione costituzionale.

Senonché, il mancato coordinamento tra le due Camere nell'esercizio della funzione legislativa ha finito per incidere negativamente sulla funzionalità del Parlamento nel suo complesso.

In primo luogo, infatti, le disarmonie paiono contraddire quel vincolo costituzionale di coerenza procedurale sancito dall'art. 70 della Costituzione («La funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere»).

In secondo luogo, la difformità delle soluzioni procedurali rischia di minare la stessa effettività delle regole di diritto parlamentare:

come osservato (cfr. Nicola Lupo in questo volume), se alcune disposizioni valgono soltanto per uno dei due rami del Parlamento diviene allora più agevole metterne in dubbio la rispondenza a principi di razionalità e buon andamento dei lavori parlamentari, così indebolendole in sede interpretativo-applicativa.

2. Revisione della Costituzione, riforma dei regolamenti parlamentari e intese fra i presidenti delle Camere: tre percorsi per la riduzione delle disarmonie procedurali

Non vi è dubbio allora che la riforma costituzionale rappresenterebbe la sede naturale ove operare un intervento risolutivo volto a ristabilire un più corretto equilibrio fra l'autonomia dei regolamenti parlamentari e il quadro procedurale comune dettato dalla Costituzione in relazione all'*iter legis*.

Proprio in relazione a questo specifico profilo, peraltro, le letture del testo di legge costituzionale respinto dal referendum nel 4 dicembre 2016 non erano affatto univoche.

Da un lato, infatti, è stata contestata la scelta di dilatare eccessivamente l'ampiezza delle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento legislativo.

Dall'altro lato, la moltiplicazione dei rinvii ai regolamenti parlamentari e il rischio di una «decostituzionalizzazione» di una parte delle regole sul procedimento legislativo ha condotto a paragonare il ruolo degli estensori dei regolamenti parlamentari a quello di un «legislatore costituzionale delegato».

In ogni caso, la mancata approvazione della riforma ha reso necessario la ricerca di via alternative nella riorganizzazione del procedimento legislativo a Costituzione invariata.

Un primo percorso alternativo alla revisione costituzionale può essere rintracciato nella riforma coordinata dei due regolamenti parlamentari. In altre parole, dovrebbero essere le stesse fonti che hanno provocato il disallineamento fra le procedure legislative delle due Camere a dover rimediare agli inconvenienti da esse arrecati.

Nel mettere mano ai regolamenti con metodo coordinato fra Camera e Senato sarebbe tuttavia opportuno procedere per mezzo di una loro revisione integrale, in modo così da rispondere sia all'o-

biiettivo di armonizzare le regole sul procedimento legislativo, sia all'esigenza di rendere queste regole più trasparenti e partecipate. Ogni anno che passa senza un intervento organico di manutenzione regolamentare una parte delle disposizioni regolamentari viene infatti superata da prassi e precedenti conoscibili soltanto da una strettissima cerchia di operatori parlamentari. In questo senso, la «decodificazione» strisciante dei regolamenti parlamentari non solo finisce per accentuare le disarmonie procedurali fra le due Camere ma segnala altresì la retrocessione del diritto parlamentare rispetto a elementari garanzie democratiche di pubblicità delle «regole del gioco».

Oltre alla revisione dei regolamenti, l'obiettivo della riduzione delle disarmonie nell'*iter legis* potrebbe essere perseguito in via interpretativa, anche alla luce dell'obbligo dei presidenti di Assemblea di assicurare nell'applicazione dei regolamenti il «buon andamento» dei lavori parlamentari (art. 8 reg. Cam. e art. 8 reg. Sen.). Come già rilevato in dottrina, sarebbe dunque auspicabile la realizzazione di un sistema di intese fra le presidenze delle due Camere finalizzato ad «enucleare una linea di opzioni interpretative generalmente valide, comuni e nitide» ispirate da alcune basilari priorità costituzionali. Tale strumento sembrerebbe rispondere a principi costituzionali di carattere più generale, e in particolare al principio di leale collaborazione. Anche questa sorta di «opzione zero» potrebbe offrire un contributo rispetto alla esigenza di un migliore coordinamento fra le due Camere nell'esercizio della funzione legislativa, sia pure attraverso il «giro largo» delle intese fra i due presidenti, e dunque, in sostanza, di uno strumento di diritto parlamentare informale.

L'idea di ricorrere a intese dei presidenti delle Camere era stata già avanzata da Leopoldo Elia in un dibattito parlamentare del 1991. In quella occasione, Elia aveva suggerito di attivare lo strumento dell'intesa al fine di introdurre «norme regolamentari parallele» concernenti il segmento parlamentare della procedura di revisione costituzionale. In particolare, veniva proposta la costituzione di «una Commissione bicamerale» e la trasfusione delle scelte di tale organo «in deliberazioni di ciascuna Commissione affari costituzionali nei due rami del Parlamento».

3. Verso l'istituzione di una Giunta bicamerale di coordinamento delle regole sul procedimento legislativo?

È possibile omogeneizzare le regole sul procedimento legislativo sulla base delle attuali procedure previste per la modifica dei regolamenti parlamentari?

In effetti, il procedimento di revisione regolamentare non solo presenta divergenze significative presso i due rami del Parlamento ma neppure contempla strumenti di raccordi fra le Camere in relazione alla modifica delle disposizioni incidenti sulla funzione legislativa. Eppure, proprio con riferimento a quest'ultima funzione, l'esigenza di un coordinamento fra le due Camere appare particolarmente stringente, se non altro perché, come detto, l'art. 70 Cost. presuppone un vincolo di coerenza procedurale.

Alla luce di queste considerazioni dovrebbe valutarsi la possibilità – con l'approvazione di una apposita novella regolamentare approvata in identico testo presso i due rami del Parlamento – di istituire una Giunta bicamerale con il mandato di promuovere la revisione integrale dei regolamenti e in particolare la riforma coordinata delle disposizioni incidenti sulla funzione legislativa. La composizione del nuovo organo vedrebbe il coinvolgimento paritario di membri delle due Giunte per il regolamento. La novella regolamentare dovrebbe altresì fissare una procedura omogenea per il successivo esame in Aula, eventualmente recependo la disciplina più restrittiva della Camera, la quale consente la presentazione non già di emendamenti bensì unicamente di «principi e criteri direttivi».

Si potrebbe obiettare che l'istituzione di una Giunta bicamerale per la riforma dei regolamenti parlamentari contrasta con l'art. 64, c. 1 della Costituzione, ai sensi del quale «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti». E tuttavia, tale argomento non persuade.

In primo luogo, l'art. 64, c. 1 si riferisce soltanto all'ultima fase dell'*iter* di revisione regolamentare, prescrivendo la necessità di un passaggio in Aula – desumibile dall'espressione «Camera» – e il *quorum* della maggioranza assoluta. Per tutto il resto, le Camere – nell'ambito della autonomia normativa riconosciuta dalla Costituzione – rimangono «padrone» dei propri procedimenti di revisione regolamentare, e dunque anche della possibilità di introdurre appo-

siti meccanismi di raccordo e di «concertazione».

In secondo luogo, l'art. 64, c. 1 e l'art. 70 Cost. fanno sistema, sicché i termini «ciascuna» e «proprio» impiegati dalla prima disposizione costituzionale vanno letti alla luce del richiamato vincolo di coerenza procedurale posto dall'art. 70 Cost.

In terzo luogo esistono già alcuni precedenti di norme regolamentari adottate di concerto dalle due Camere. Il riferimento è in particolare al Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa contro il Presidente della Repubblica, approvato, nel medesimo testo, dai due rami del Parlamento nel giugno 1989.

Il nuovo organo – una volta esaurito il proprio mandato originario – potrebbe eventualmente essere mantenuto a regime. Nei regolamenti riformati verrebbe così lasciata ai presidenti delle Camere la facoltà – d'intesa fra loro – di deferire lo studio delle proposte di modifica regolamentare alla Giunta bicamerale anziché alle Giunte per il regolamento.

Rimane ovviamente il problema del formarsi di disarmonie procedurali nella interpretazione dei nuovi regolamenti riformati. In effetti, una volta uscite dalla porta principale dei regolamenti, le disarmonie procedurali rischiano di rientrare dalla finestra della «giurisprudenza parlamentare».

Tale inconveniente potrebbe in parte essere sdrammatizzato dal ricorso al già richiamato sistema di intese fra i presidenti delle Camere, il quale consentirebbe di delineare un quadro di interpretazioni comuni del diritto parlamentare.

In secondo luogo, in relazione alle interpretazioni non comprese nelle intese e idonee potenzialmente ad alimentare nuove disomogeneità nell'*iter legis*, i presidenti delle Camere potrebbero «sospenderne» il valore di precedente. In altre parole, la decisione procedurale non costituirebbe precedente fintantoché una analoga interpretazione non sia stata accolta presso l'altro ramo del Parlamento. Da questo punto di vista, la tecnica del «precedente che non costituisce precedente» consentirebbe di contemperare l'esigenza di una decisione puntuale con quella di salvaguardare l'uniformità delle regole sul procedimento legislativo.

Infine, la problematica delle disarmonie nella interpretazione delle norme sul procedimento legislativo potrebbe essere affrontata

affidando alla Giunta bicamerale un ruolo sostanzialmente assimilabile a quello del *Procedure Committee* della *House of Commons*. Tale organo svolge infatti una ininterrotta attività di monitoraggio delle questioni di ordine procedurale al fine di contribuire al costante e periodico riallineamento del diritto parlamentare scritto alle prassi e ai precedenti.

4. Proposte

1. Affidare a una Giunta bicamerale il compito di elaborare un progetto di riforma integrale dei regolamenti delle Camere volto in particolare a omogeneizzare le regole sul procedimento legislativo.

2. Prevedere nei nuovi regolamenti la facoltà per i presidenti di Assemblea – d'intesa fra loro – di deferire lo studio delle proposte di modifica regolamentare incidenti sull'*iter legis* alla Giunta bicamerale.

3. Introdurre un sistema di intese fra i presidenti delle Camere finalizzato a ridurre in via interpretativa le disarmonie nel procedimento legislativo.

Indicazioni bibliografiche

Sulla interpretazione «debole» delle norme costituzionali sull'*iter legis* da parte della giurisprudenza costituzionale, cfr. M. Manetti, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, Jovene, 2012, 3 ss. e – con specifico riferimento alla sent. 78 del 1984 – G.G. Floridia, *La validità delle deliberazioni legislative tra «ontologia» dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giur. cost.*, 8, 1984, 1798 ss.

L'ipotesi di un sistema di intese fra i presidenti delle Camere per una interpretazione costituzionalmente orientata del diritto parlamentare è stata avanzata da D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1, 2007, 533 ss.

Sulle procedure di revisione dei regolamenti parlamentari, cfr. S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995; R. Cerreto, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. Dickmann – S. Staiano (cur.), *Funzioni parlamentari non legisla-*

tive e forma di governo: l'esperienza dell'Italia, Milano, Giuffrè, 2008, 25 ss.

Per la proposta di Leopoldo Elia concernente l'introduzione di «norme regolamentari parallele», cfr. A.S., Assemblea, seduta pomeridiana 24.7.1991, 13.

Sul proliferare di rinvii ai regolamenti parlamentari nel testo di legge costituzionale sottoposto a referendum il 4 dicembre 2016, cfr. A. Manzella, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in *Cambiare la Costituzione? Un dibattito fra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, 309 ss. e R. Ibrido, *Processi di mobilitazione della società civile e «apertura» dei procedimenti parlamentari*, in *Astrid Rassegna* n. 14/2016.

Sulla interpretazione del diritto parlamentare, il principio di «buon andamento» dei lavori parlamentari e la tecnica del «precedente che non costituisce precedente», cfr. R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015.

LA COMMISSIONE DI CONCILIAZIONE LEGISLATIVA

1. Obiettivo e ragioni di una proposta

Il recente dibattito sulla riforma costituzionale ha visto tra i suoi punti focali il superamento della c.d. navetta tra le due Camere nel procedimento di formazione della legge, al fine di uno snellimento e di una maggiore velocità dei processi decisionali. L'esito del referendum del 4 dicembre 2016 suggerisce di verificare la possibilità di raggiungere tale risultato con una riforma dei soli regolamenti parlamentari.

A tal fine si propone nel presente lavoro la istituzione con norme regolamentari di una commissione congiunta Camera-Senato, nei termini appresso illustrati, e nella connessa costruzione di un procedimento abbreviato ai sensi dell'art. 72 della Costituzione.

In principio, e salvo il limite generale posto alla seduta comune delle Camere, il bicameralismo non pone ostacoli alla istituzione di organi bicamerali. Ma l'art. 72 Cost. disegna l'iter legislativo come un doppio procedimento monocamerale. Come si evince con chiarezza dalla formulazione testuale dell'art. 72, c. 1, un progetto di legge deve percorrere per intero l'iter deliberativo in commissione e in aula in «ciascuna Camera». Al di fuori di una revisione dell'art. 72, nessun ingresso è dunque consentito a organi bicamerali in senso stretto. E se si pensasse a una istituzione con legge osterebbe la riserva di regolamento parlamentare disposta per il procedimento legislativo dallo stesso art. 72, c. 1.

Una prova *a contrario* si trova nelle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997, entrambe istitutive di commissioni bicamerali. Tra le ragioni che imponevano il ricorso alla norma di livello costituzionale era infatti l'assorbimento da parte della commissione bicamerale delle funzioni proprie delle commissioni permanenti di ciascuna Camera per i disegni di legge aventi ad oggetto le riforme. Le proposte delle commissioni bicamerali venivano poi conclusivamente riportate all'esame e approvazione in Assemblea. Era dunque un

procedimento di formazione della legge in deroga alla previsione dell'art. 72.

Il doppio procedimento monocamerale per la formazione della legge appare come nucleo essenziale ed elemento strutturale indispensabile del bicameralismo paritario.

2. La doppia lettura conforme: in serie o in parallelo?

Il significato dell'art. 70 Cost., per cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, si trova nell'approvazione da parte delle Camere medesime di un identico testo. La legge è approvata solo se e quando si raggiunge un *idem sentire* nei due rami del Parlamento. E a tale coincidenza per dettato costituzionale si perviene – come si è detto – separatamente in ciascuna Camera. La ragione della «navetta» si trova appunto nella necessità di un affinamento progressivo del testo che attraverso successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera giunge a una formulazione coincidente.

Ma va sottolineato che il nucleo essenziale dell'«esercizio collettivo» della funzione legislativa è dato dall'approvazione dell'identico testo. Questo è il dato costituzionalmente insuperabile. Mentre il come si giunge alla doppia lettura conforme trova solo la disciplina procedimentale dettata dall'art. 72 (commissione + Assemblea).

In particolare, nessuna norma costituzionale impone che le Camere debbano deliberare in successione l'una rispetto all'altra, secondo un modello seriale: delibera la prima Camera, poi la seconda Camera, poi si torna alla prima e così via. E dunque va esplorata la possibilità che le due Camere possano operare in parallelo, deliberando separatamente ma simultaneamente un identico testo e giungendo così a una doppia lettura conforme in parallelo e non secondo un modello seriale. Se il testo approvato è identico, non si vede perché la contemporaneità nell'approvazione da parte di entrambe le Camere, fermo restando il dettaglio procedimentale prescritto dall'art. 72 Cost., debba ritenersi inidonea a pervenire all'approvazione della legge.

La domanda è: si può giungere, nel rispetto dell'art. 72 Cost., a

una contemporanea e separata approvazione che dia luogo alla doppia lettura conforme e giunga pertanto all'approvazione della legge?

Su un piano di attività non legislativa un esempio si trova nel Documento di economia e finanza (Def), che viene presentato dal governo simultaneamente ad entrambe le Camere, e viene approvato da ciascuna nel medesimo giorno (per il 2016, nella seduta del 27 aprile). Ovviamente, non è legge, e tuttavia è un documento di grande rilievo, impegnativo per il governo sul piano interno, e per il paese nel contesto europeo. Dal punto di vista strettamente formale, l'atto di approvazione è monocamerale e separatamente imputabile a ciascuna Camera. Tuttavia, è un esempio rilevante di trattazione simultanea da parte delle due Camere volta al fine dell'approvazione di un identico testo. La natura monocamerale dell'atto di approvazione consentirebbe in ipotesi che il testo votato fosse diverso, o che fosse approvato in una sola Camera. Ma non sfugge che in tal caso verrebbe meno la stessa ragion d'essere del documento, che non potrebbe essere utilmente assunto a fondamento degli impegni del paese nel contesto europeo.

L'esempio riportato a nulla varrebbe se si potesse trovare nella specificità del procedimento di formazione della legge – come definito nella Costituzione – un ostacolo insuperabile al formarsi delle volontà legislative con una doppia lettura conforme cui le Camere giungono simultaneamente e non in successione. Ma l'art. 72 Cost. nulla oppone a tale possibilità, ed anzi offre strumenti per costruire un percorso a tal fine orientato.

3. La commissione di conciliazione legislativa

La preclusione posta dall'art. 72 Cost. a commissioni bicamerali in senso proprio che operino nel procedimento di formazione della legge è insuperabile. È però possibile una soluzione diversa.

Un esempio lontano che si può richiamare è dato dalla commissione Bozzi. Il 14 aprile 1983 Camera e Senato deliberarono due documenti paralleli, volti a istituire una commissione bicamerale di venti deputati e venti senatori, ma la cosa non ebbe seguito per lo scioglimento anticipato del Parlamento. Dopo il voto, la questione fu ripresa. Ma nella mozione Camera dei deputati 1-00013 si legge

«che la commissione costituisce, insieme con l'eguale commissione che il Senato eventualmente intenda istituire o istituisca nella sua autonoma valutazione e deliberazione, una commissione bicamerale». Il connotato originario della commissione Bozzi era dunque di essere in realtà la giustapposizione di due commissioni, ciascuna operante nell'ordinamento della Camera di appartenenza, e da questa istituita con deliberazione del tutto autonoma. Veniva però stabilito negli atti istitutivi che le due commissioni dovessero lavorare congiuntamente.

È questo il modello che consente di superare l'ostacolo posto dall'art. 72 della Costituzione. Possiamo infatti ipotizzare che, in base a una apposita modifica dei regolamenti, sia istituita da parte di ciascuna Camera una commissione di conciliazione legislativa, composta dei soli appartenenti a quella Camera, che dal punto di vista formale operi come commissione permanente della stessa Camera con competenze speciali attribuite dal suo regolamento.

Non sfugge che la commissione di conciliazione potrebbe apparire eterogenea rispetto alle commissioni permanenti caratterizzate da una competenza per materia. Ma va considerato sul punto che l'individuazione di una «materia» di competenza non appare un requisito costituzionalmente imposto per le commissioni, inoltre, che il concetto di materia è già in buona parte superato con la commissione per gli affari europei (art. 22 e 23 reg. Sen., 22 reg. Cam.: «Politiche dell'Unione Europea») il regolamento già prevede la possibilità, ancora, che un d.d.l. sia assegnato a una commissione speciale piuttosto che alla commissione permanente in ipotesi competente per materia. Ad eguale risultato si perverrebbe definendo la commissione di conciliazione come «speciale».

Tale commissione sarebbe conforme al principio posto dall'art. 72 di approvazione da parte di una commissione «secondo le norme del suo regolamento». E sarebbe quindi idonea ad essere titolare, nelle condizioni previste dallo stesso regolamento, della funzione legislativa.

La particolarità si troverebbe non nella natura giuridica, ma nel *modus operandi*. La commissione sarebbe infatti chiamata dalla norma regolamentare ad operare congiuntamente ad analoga commissione istituita dall'altra Camera. Le due commissioni lavorereb-

bero in concreto come parti di un tutto, con le due componenti espressione delle due Camere chiamate ad operare insieme, nel medesimo luogo e nel medesimo momento. Questo non sarebbe lesivo del disegno costituzionale, se nelle due componenti il procedimento si svolgesse parallelamente e sincronicamente, e tuttavia autonomamente. L'attività di ciascuna componente rimarrebbe disciplinata dalle norme regolamentari della Camera di appartenenza, al cui ordinamento rimarrebbe riferibile giuridicamente. Eventuali discrasie tra i due regolamenti parlamentari tali da generare difficoltà dovrebbero essere appianate con opportune modifiche. Conclusivamente, la presentazione di proposte e di emendamenti, la discussione, le votazioni condotte in ciascuna componente secondo le norme del regolamento della Camera di appartenenza dovrebbero essere sincronizzate in modo tale da condurre al risultato finale di una simultanea formale approvazione di un identico testo da parte di ciascuna commissione di conciliazione.

4. Il procedimento abbreviato e la sede redigente

Acquisita la compatibilità costituzionale di due commissioni parlamentari operanti simultaneamente nell'ambito dell'iter di formazione della legge, va ora verificata la possibilità di costruire nel quadro dell'art. 72 della Costituzione un modello procedimentale che ne faccia il perno del superamento della «navetta».

La Costituzione articola il procedimento legislativo in una pluralità di modelli. Quello di base è dato dall'approvazione in commissione e poi in Assemblea, con votazione articolo per articolo e votazione finale. Ma rispetto a esso è consentita in via generale la previsione di un procedimento abbreviato per i progetti di cui sia dichiarata l'urgenza. È altresì specificamente prevista la possibilità di approvazione senza il passaggio in Assemblea, o passando in Assemblea per l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. È altresì consentito che iniziato l'iter secondo un modello dato si passi ad un altro, come è esplicitamente previsto per il ritorno a richiesta dalla sede deliberante in Assemblea per proseguire secondo il procedimento normale o per la sola approvazione finale. Ne segue che il regolamento parlamentare può disciplinare con ampia flessibilità

le varie fasi dell'iter di formazione della legge. L'unico ostacolo insuperabile è dato dall'ultimo comma dell'art. 72, che elenca i casi per i quali è prescritta la procedura «normale» di approvazione.

I regolamenti parlamentari hanno dato attuazione all'art. 72 Cost. disciplinando sia l'urgenza che la classica tripartizione del lavoro parlamentare secondo i modelli referente, deliberante, redigente.

Ad esempio gli artt. 77-81 del regolamento del Senato disciplinano varie ipotesi di urgenza e di abbreviazione di termini, prevenendo anche, per il caso di disegni di legge riproducenti disegni già approvati in commissione o in Assemblea nella precedente legislatura, la possibilità – previa dichiarazione di urgenza – che la commissione con un «sommario esame» approvi la relazione all'Assemblea, o che l'Assemblea deliberi con discussione limitata ai soli interventi del relatore, del rappresentante del governo e dei proponenti di emendamenti, salve le dichiarazioni di voto. In tal modo viene a configurarsi un vero e proprio modello speciale, abbreviato non solo per la riduzione dei termini, ma anche per la semplificazione dell'iter procedimentale, cui si arriva partendo dall'urgenza.

Per l'art. 36 del regolamento del Senato il presidente può «assegnare in sede redigente alle commissioni permanenti o a commissioni speciali disegni di legge per la deliberazione dei singoli articoli, riservata all'Assemblea la votazione finale con sole dichiarazioni di voto». L'Assemblea può formulare indirizzi cui la commissione deve attenersi, ed è sempre possibile il ritorno al procedimento normale, su richiesta o in modo automatico in caso di parere negativo della commissione bilancio. L'art. 37 attribuisce al presidente il potere di trasferire in sede redigente un disegno di legge già assegnato alla sede referente. L'art. 42 detta la disciplina per la discussione degli articoli in sede redigente (è la stessa disposta per la sede deliberante dall'art. 41); pone limiti alle questioni pregiudiziali e sospensive; dispone che in Assemblea hanno facoltà di parlare soltanto il relatore e il rappresentante del governo, prima delle dichiarazioni di voto e del voto finale. L'art. 44, c. 4, prevede l'ipotesi che la commissione in sede redigente non concluda l'esame degli articoli, disciplinando il ritorno in Assemblea.

5. Superare la «navetta» a Costituzione invariata

La proposta che qui si avanza è imperniata sulla costruzione nei regolamenti parlamentari di un procedimento abbreviato ai sensi dell'art. 72 Cost., sia all'atto della presentazione di un disegno di legge, sia per il caso di approvazione con modifiche da parte di una Camera di un disegno di legge già approvato dall'altra. La disciplina regolamentare dovrebbe essere costruita sui seguenti punti:

1. Previa la necessaria modificazione dei regolamenti, viene istituita all'inizio della legislatura da parte di ciascuna Camera una «commissione per la conciliazione legislativa», composta di soli appartenenti alla stessa Camera, e per la quale il regolamento dispone che i lavori si svolgano congiuntamente all'analogha commissione istituita dall'altra Camera.

2. La commissione osserva le norme speciali per essa specificamente previste nel regolamento della Camera di appartenenza, e tutte le altre norme in quanto applicabili. Qui è il fulcro dell'osservanza della trattazione in commissione prescritta per ciascuna Camera dall'art. 72 della Costituzione. In specie, elegge un proprio presidente. Per assicurare che nel procedimento di formazione della legge vi siano le competenze necessarie, si applicano le norme generali sulla sostituzione dei componenti per specifici disegni di legge. Rimane parimenti disciplinata dalle regole generali l'acquisizione di pareri da parte di altre commissioni.

3. All'atto della presentazione di un disegno di legge in identico o analogo testo in entrambe le Camere, o nel caso di approvazione con modifiche da parte di una Camera del disegno di legge già approvato dall'altra, le due Assemblee possono dichiarare l'urgenza del d.d.l. In tal caso ciascun presidente di Assemblea, previa intesa, assegna il disegno di legge, o in via originaria, o per le sole parti modificate, alla commissione di conciliazione in sede redigente. Tale momento non può essere anticipato perché è con la certificazione dell'urgenza che si apre la via al procedimento abbreviato ex art. 72 Cost. Per accelerare ancora i tempi forse si potrebbe far derivare l'urgenza in via automatica dal voto finale in Assemblea di un d.d.l. modificato. È possibile, ma non necessaria, la formulazione di indirizzi da parte dell'Assemblea di appartenenza.

4. Le due commissioni di conciliazione operano in sede conte-

stuale, procedendo simultaneamente ma autonomamente all'esame e all'approvazione del testo. Alla sincronizzazione del lavoro parlamentare tra le due componenti provvedono i presidenti delle stesse. Rimangono precluse questioni pregiudiziali e sospensive. Approvato un identico testo, ciascun presidente lo trasmette alla Camera di appartenenza.

5. Dalla mancata approvazione di un identico testo discenderà il rigetto del disegno di legge nel caso di assegnazione alla sede redigente di un disegno di legge già approvato da una Camera e modificato dall'altra. Viene infatti certificata l'impossibilità di un *idem sentire* tra le due Camere. Ciascuna Assemblea potrebbe solo accettare o respingere il testo approvato dalla commissione di appartenenza. In entrambi i casi non si giungerebbe a una doppia lettura conforme. Negli altri casi la norma regolamentare potrà far discendere o un ritorno al procedimento normale di approvazione, e dunque una riattivazione della navetta, o la mancata approvazione del disegno di legge.

6. L'identico testo approvato viene trasmesso a ciascuna Assemblea per l'approvazione con sole dichiarazioni di voto e voto finale. Potrebbe essere aggiunta la possibilità di parola per i relatori di maggioranza e di minoranza, o per il governo. Con la votazione dell'identico testo in ciascuna Assemblea si perfeziona la doppia lettura conforme e la legge è approvata. Con la mancata approvazione in una delle Assemblee o in entrambe il d.d.l. si intende respinto.

Il modello così disegnato non evidenzia alcuna incompatibilità con gli artt. 70 e 72 della Costituzione, rimanendo rispettoso sia del principio dell'esercizio collettivo della funzione legislativa, sia del dettato costituzionale sul procedimento di formazione della legge.

Deve intendersi in specie che siano ad esso applicabili i limiti previsti dall'art. 72, ultimo comma.

7. Questa limitazione potrebbe peraltro essere superata prevedendo che dalla commissione di conciliazione legislativa si vada in aula seguendo il procedimento normale di esame e approvazione articolo per articolo e con votazione finale. Questo esito verrebbe dalla assegnazione del disegno di legge alle commissioni di conciliazione in sede referente. In tale ipotesi lo snellimento procedimentale si applicherebbe alla sola fase di lavoro in commissione, e il mo-

dello proposto potrebbe essere applicato in via generale senza limitazioni di oggetto. Non emergono ostacoli di ordine costituzionale, perché sarebbe soddisfatto il requisito della trattazione in commissione per ciascuna Camera di cui all'art. 72.

È chiaro che il modello qui disegnato si può flessibilmente applicare in modo diversificato in ragione dell'esigenza di snellimento e di rapidità decisionale determinata in sede politica. Il funzionamento rimarrebbe in larga misura affidato alle intese tra i presidenti delle Assemblee, che dovrebbero simultaneamente disporre una analoga assegnazione alle commissioni di conciliazione, e alla capacità dei presidenti delle stesse commissioni di condurre i lavori in sincronia. Il requisito sostanziale è dato dalla sussistenza di una volontà politica e di un consenso orientati al fine di una rapida decisione parlamentare. Ma la proposta è in ogni caso coerente con la disciplina regolamentare già vigente sull'urgenza e sulla sede redigente. In specie, sia l'assegnazione a una commissione diversa o a una commissione speciale, sia il passaggio da una sede ad un'altra sono già in principio previsti dalla norma regolamentare.

L'unico punto in cui si rileva una divergenza non verso le norme costituzionali, ma rispetto alla prassi attualmente seguita, è nel fatto che le due Camere si troverebbero a trattare simultaneamente l'identico oggetto. Ma è appunto in questo il senso del superamento della navetta. Oltre all'esempio del Def prima citato, va anche notato che i regolamenti parlamentari già contemplano la possibilità che le due Camere siano investite simultaneamente di una medesima questione. Per l'art. 51, c. 3 reg. Sen., infatti «quando sia posto all'ordine del giorno di una commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato alla Camera dei deputati, il presidente del Senato ne informa il presidente della Camera per raggiungere le possibili intese». Nulla impedisce che l'intesa pervenga all'assegnazione simultanea di un identico disegno di legge alle due commissioni di conciliazione legislativa. Decisione pienamente giustificata dall'urgenza, in cui trova fondamento la previsione di un procedimento abbreviato.

6. Proposte

In sintesi, la proposta qui avanzata consiste nell'assegnazione da parte di ciascuna Camera di un disegno di legge di cui sia dichiarata l'urgenza a una commissione di conciliazione legislativa in sede redigente o referente. La proposta trova applicazione nei seguenti casi e modi:

a) in sede redigente, all'atto della presentazione di un identico disegno di legge in entrambe le Camere: tipicamente, nel caso di iniziativa del governo, ma non solo;

b) in sede redigente, nel caso di approvazione con modifiche da parte di una Camera di un disegno di legge già approvato dall'altra, con eventuale passaggio dalla sede referente o deliberante precedentemente assegnata a quella redigente;

c) in sede redigente o referente in ogni altro caso, secondo la decisione dei presidenti delle Assemblee;

d) in sede redigente, la mancata approvazione di un identico testo comporta il rigetto del disegno di legge nel caso di cui al precedente punto b);

e) in sede redigente, l'identico testo approvato dalle due commissioni di conciliazione viene trasmesso a ciascuna Camera per l'approvazione con sole dichiarazioni di voto e voto finale, con esclusione dei casi di cui all'art. 72, ultimo comma;

f) in sede referente, l'identico testo approvato dalle due commissioni di conciliazione viene trasmesso a ciascuna Camera per il procedimento normale di approvazione articolo per articolo e votazione finale, non trovando applicazione in tal caso le limitazioni di cui all'art. 72, ultimo comma.

Seguono le linee essenziali di una proposta di modifica regolamentare elaborata, per semplicità espositiva, sulla base del solo regolamento del Senato. Il sostanziale parallelismo tra i regolamenti parlamentari la rende trasponibile nell'ordinamento della Camera dei deputati.

Modifica degli artt. 22, 28, 36, 75, 76 e aggiunta di un art. per la istituzione di una Commissione di conciliazione legislativa

Art. 22 – *Commissioni permanenti.*

Aggiungere, in fine, le parole:

«15a. Commissione di conciliazione legislativa.»

Aggiungere la commissione di conciliazione legislativa alle commissioni permanenti comporta l'applicazione delle norme concernenti tali commissioni, ed in specie dell'art. 21, sulla formazione, dell'art. 27, sull'elezione del presidente, dell'art. 29, sulla convocazione, dell'art. 30, sul numero legale, dell'art. 31, sulla sostituzione temporanea dei componenti, dell'art. 32, sul processo verbale, dell'art. 33, sulla pubblicità dei lavori, nonché delle norme sui pareri. Non trova invece applicazione l'art. 26, non essendo la commissione un organo in senso proprio bicamerale.

Questa soluzione appare la più semplice, e quella che più chiaramente segnala la piena compatibilità con il dettato dell'art. 72 Cost. In alternativa, sarebbe comunque possibile qualificare la commissione come speciale, richiamando l'applicazione delle norme sopra indicate.

Art. 28. *Riunione delle commissioni nelle diverse sedi.*

Aggiungere un comma 2:

«2. La commissione di conciliazione legislativa si riunisce unicamente in sede referente o redigente ai sensi del precedente comma. I lavori della commissione sono disciplinati dalle norme del presente regolamento, e si svolgono in seduta contestuale con quelli dell'eguale commissione istituita presso la Camera dei deputati.»

Il termine «contestuale» sta a indicare la simultaneità dei lavori, tuttavia svolti autonomamente e separatamente da ciascuna commissione secondo le norme della Camera di appartenenza. Non si tratta dunque di una seduta «comune».

Art. 36. *Assegnazione alle Commissioni in sede redigente*

Aggiungere al comma 1, in fine, le parole:

«Previa dichiarazione di urgenza da parte dell'Assemblea ai sensi dell'art. 77, e previa opportuna intesa con il presidente della Ca-

mera dei deputati, il presidente può assegnare un disegno di legge alla commissione di conciliazione legislativa in sede redigente quando un disegno di contenuto identico o analogo sia presentato nella Camera dei deputati, ovvero per le parti modificate quando la Camera dei deputati approvi con modifiche un disegno di legge già approvato dal Senato. In ogni altro caso, previa opportuna intesa con il presidente della Camera dei deputati, può assegnare un disegno di legge alla commissione di conciliazione legislativa in sede referente.»

Il richiamo alla sede redigente rende applicabili le norme che hanno ad oggetto tale procedimento, ed in specie l'art. 42. La previsione di una assegnazione in sede referente conduce all'applicazione dell'art. 43, e consente di superare il limite posto dall'art. 72 ultimo comma Cost. Trova altresì applicazione l'art. 44.

Aggiungere un art. 42-bis.

«Art. 42-bis. Procedura della commissione di conciliazione legislativa.

1. A conclusione dei lavori il presidente della commissione di conciliazione legislativa comunica al presidente del Senato l'avvenuta approvazione nel medesimo testo da parte delle commissioni di conciliazione, ovvero la mancata approvazione o l'approvazione di testi difformi.

2. Quando le commissioni di conciliazione legislativa in seduta contestuale non giungono ad approvare un identico testo, il disegno di legge si intende respinto nel caso di assegnazione in sede redigente di un disegno già approvato dal Senato e approvato con modifiche dalla Camera dei deputati.

3. In ogni altro caso di mancata approvazione di un identico testo da parte delle due commissioni di conciliazione legislativa in sede redigente, il presidente del Senato, previa le opportune intese con il presidente della Camera dei deputati, può disporre che i lavori proseguano in sede referente.»

Dalla mancata approvazione di un identico testo in sede redigente scaturisce inevitabilmente il definitivo rigetto del disegno di legge.

Art. 75. *Trasmissione al governo o alla Camera dei deputati dei disegni di legge approvati.*

Aggiungere un comma 2.

«2. Il presidente comunica altresì al governo l'avvenuta approvazione senza modifiche da parte dell'Assemblea dell'identico testo approvato e trasmesso alle Camere dalle Commissioni di conciliazione. Nel caso di approvazione con modifiche, ne dà comunicazione al governo solo nel caso sia intervenuta l'approvazione di un testo ugualmente modificato da parte della Camera dei deputati»

In un procedimento di formazione della legge di tipo seriale è il presidente della Camera che approva per ultima realizzando la doppia lettura conforme a comunicare la definitiva approvazione, premessa per i successivi svolgimenti. In un procedimento in parallelo, entrambi i presidenti devono comunicare l'avvenuta approvazione di un identico testo.

Art. 76. *Temporanea improcedibilità dei disegni di legge respinti e nuovamente presentati.*

Aggiungere, in fine, le parole:

«Il divieto non si applica ai disegni di legge respinti ai sensi del comma 1 dell'art. 42-bis.»

Può essere opportuno non applicare nella specie l'art. 76 reg. Sen., che preclude per sei mesi la ripresentazione di un disegno di legge non approvato, consentendo invece che, fallito l'iter abbreviato, l'iniziativa legislativa possa essere ripetuta seguendo il procedimento normale di esame e approvazione.

BICAMERALISMO E PROCEDURE INTERCAMERALI
NON LEGISLATIVE

1. Il bicameralismo, oggi, tra rilegittimazione per effetto del referendum costituzionale e perduranti problemi di rendimento del sistema

Il risultato del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 non può certo intendersi quale rifiuto irreversibile di ogni prospettiva di modificazione del bicameralismo paritario. Permangono infatti non pochi dubbi circa il suo fondamento giustificativo, già sollevati in dottrina sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, nonché sul suo rendimento. Tramontate le ipotesi di integrazione della rappresentanza e quelle volte a garantire un effettivo ancoraggio territoriale della seconda Camera, ciò che resta a fondamento giustificativo della scelta costituente è 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 esprime nella duplicità di procedimenti effettuati da Assemblee aventi composizione omogenea.

Tuttavia, con specifico riguardo alle procedure non legislative, nel corso della storia repubblicana, si sono ripetutamente palesati i limiti del bicameralismo perfetto, limiti che impongono, quantomeno, la necessità di assicurare un adeguato coordinamento tra i due rami alla stregua della nozione «unitaria» di Parlamento che si desume dall'art. 55 Cost. Quest'ultima consente infatti di valorizzare il procedimento di deliberazione parlamentare, contrassegnato dalla dialettica tra le due Camere che devono però convergere, per non paralizzarsi a vicenda, nella decisione finale.

2. Gli scarni riferimenti costituzionali e regolamentari alle procedure intercamerali non legislative

Muovendo da questa prospettiva e limitando l'analisi a possibili interventi di razionalizzazione a Costituzione invariata, emerge la rinnovata esigenza di una riforma non già del bicameralismo, ma «nel» bicameralismo, che trova fondamento costituzionale nella richiamata concezione unitaria del Parlamento, espressa dall'ordinamento costituzionale repubblicano. Ciò consentirebbe di razionalizzare i procedimenti, eliminando inutili doppioni tra i due rami 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 ciascuna Camera.

A differenza dei procedimenti legislativi, quelli non legislativi non sono, tra l'altro, in alcun modo limitati dalla sequenza espressa dall'art. 72, primo comma, Cost. circa l'esame in commissione e, a seguire, dell'Assemblea, sul progetto di legge.

All'opposto, è possibile individuare e valorizzare il fondamento costituzionale dei procedimenti intercamerali non legislativi: questi, quanto alla sede in commissione, trovano un preciso riferimento nell'art. 126 Cost., istitutivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che ha costituito un «modello» successivamente esteso ad altri organi bicamerali.

Occorre ripartire da quanto previsto, ad oggi, dai regolamenti parlamentari, sfruttando basi finora esili per soluzioni idonee a favorire procedure intercamerali: per un raccordo cioè tra le due Camere nel senso di una integrazione ulteriore rispetto alla separazione/giustapposizione delle forme proprie dell'autonomia di «ciascuna Camera» *ex art. 64 Cost.*

Per quanto riguarda le funzioni non legislative, occorre anzitutto richiamare le istruttorie svolte in sede congiunta da organi parlamentari, rispetto alle quali viene successivamente garantita la decisione separata di ciascun ramo del Parlamento.

Al riguardo, si devono anzitutto ricordare le istruttorie preliminari congiunte delle Commissioni bilancio di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza (Def), che continua a costituire il principale modello delle procedure intercamerali qui in esame, tra

l'altro radicato nell'esperienza quasi trentennale dell'esame congiunto sul previgente Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef). La procedura si è rivelata particolarmente utile, in quanto ha consentito, anche in occasione delle ultime decisioni annuali in materia di finanza pubblica, di predisporre ed attuare in comune il programma delle audizioni: al fine di acquisire gli elementi conoscitivi che le Commissioni ritengono indispensabili per assicurare una consapevole deliberazione sull'indirizzo politico-finanziario del governo.

Tale modulo procedurale è stato successivamente riproposto, sia pure nella diversa formula dell'atto bicamerale non legislativo, con il quale, in esito a un'istruttoria congiunta, il Parlamento può deliberare, a maggioranza assoluta, deroghe all'equilibrio di bilancio (secondo quanto previsto dagli artt. 81, c. 2, Cost., e 6, c. 3, della legge n. 243 del 2012, di attuazione della riforma costituzionale del 2012). Nella specie, ciò è ad esempio accaduto in sede di approvazione delle Note di aggiornamento al Documento di economia e finanza, presentate nell'autunno del 2014 e del 2015, allo scopo di introdurre elementi di flessibilità nel governo dei conti pubblici.

Il secondo strumento previsto dai regolamenti parlamentari a fini di coordinamento intercamerale è costituito dalla facoltà di procedere in sede congiunta per le indagini conoscitive e per le commissioni di inchiesta bicamerali non istituite con legge. Si tratta di procedure che si svolgono in commissione, che i regolamenti prevedono possano operare anche in sedi «riunite», mediante appositi comitati misti, a cui è riconosciuta una loro autonomia rispetto alle commissioni madre, istituendo così collegi su cui si fonda la procedura intercamerale.

Occorre infine osservare che lo strumento maggiormente utilizzato per garantire il coordinamento intercamerale è costituito dalle «intese» preventive tra i presidenti delle Camere, a cui si ricorre per: il coordinamento dei lavori parlamentari; per la formazione degli organi collegiali bicamerali; per l'organizzazione del dibattito sulla fiducia al governo.

Tali moduli procedurali, pur essendo previsti dai regolamenti parlamentari, sono soprattutto stati oggetto di sviluppo in via sperimentale, in relazione alle esigenze che si sono progressivamente di-

mostrate necessarie. Tutto ciò nel presupposto che ogni procedimento parlamentare consta di una fase conoscitiva e di una fase decisionale, sicché la razionalizzazione può essere conseguita attraverso l'eliminazione delle inutili duplicazioni tra le due Camere per quanto concerne il primo aspetto.

3. La prassi e le esigenze di raccordo tra i due rami del Parlamento nelle procedure intercamerali non legislative

La prassi degli ultimi anni ha ulteriormente palesato esigenze di raccordo e di coordinamento tra i due rami del Parlamento.

In realtà, il solo istituto volto a garantire l'effettivo coordinamento tra i due rami nelle procedure qui in esame si sono rivelate le «intese» tra i presidenti delle Camere, cui parallelamente i due regolamenti rinviano al fine di assicurare il necessario coordinamento. Esse divengono quindi la «fonte normativa» dell'organizzazione e del procedimento di decisione degli organi intercamerali: così consentendo alle commissioni permanenti di spezzare il legame che le riconnette alla Camera di appartenenza. Pur essendo uno strumento non valorizzato sino in fondo, le intese hanno comunque permesso di rinnovare la qualità dei procedimenti conoscitivi, idonei a rispondere alle esigenze di raccordo tra le due Camere. È infatti in questa sede che i regolamenti parlamentari e le prassi vengono a fondare e allargare il ricorso a procedure intercamerali.

In linea generale, i regolamenti prevedono lo svolgimento di indagini conoscitive su temi specifici, a partire dalle procedure di esame dei provvedimenti finanziari, con espresso riferimento alla sede congiunta. Ciò consente al Parlamento di raccogliere elementi informativi sulla base della collaborazione spontanea dei soggetti ascoltati. In tali casi, una volta deliberate congiuntamente le indagini conoscitive delle omologhe Commissioni di Camera e Senato, esse possono essere svolte, sulla base di opportune intese tra i presidenti di Assemblea, da appositi comitati paritetici, istituiti in maniera proporzionale alla consistenza dei gruppi che hanno deliberato le indagini stesse.

L'esigenza di coordinamento tra i due rami del Parlamento si è accresciuta alla luce della progressiva estensione delle procedure

euro-nazionali, che richiedono, soprattutto con riguardo alle funzioni non legislative, adeguati strumenti intercamerali di raccordo. Basti pensare alle decisioni in materia di finanza pubblica o al controllo preventivo sull'applicazione del principio di sussidiarietà nella realizzazione delle politiche comuni. Tutto ciò soprattutto al fine di rafforzare il controllo parlamentare, sempre più inserito nel sistema reticolare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, così valorizzando il sistema delle Commissioni, a partire da quanto previsto dall'art. 13 del *Fiscal Compact*, volto a rafforzare, come già osservato all'indomani della firma del Trattato, «una rete parlamentare euro-nazionale di sostegno alle politiche economiche e finanziarie dell'Unione europea» (Manzella).

L'esperienza più recente mostra la diffusione di ulteriori procedure, a partire dalle audizioni dei rappresentanti delle istituzioni europee e, in particolare, dei membri della Commissione e del Parlamento europeo, che consentono alle competenti commissioni permanenti di Camera e Senato di acquisire, in sede congiunta, rilevanti informazioni. Di particolare importanza le procedure intercamerali in tema di politica estera e di difesa. Numerose sono state le sedute delle Commissioni esteri e difesa di Senato e Camera in cui i ministri competenti per materia (c.d. Quadrangolare), o i rappresentanti delle istituzioni europee, riferiscono congiuntamente sullo stato delle missioni internazionali in corso o sugli interventi di cooperazione allo sviluppo dei processi di pace e di stabilizzazione internazionale o sullo stato della crisi migratoria. Esemplicative, tra le più recenti: l'audizione del 20 ottobre 2016 del Commissario europeo per l'unione della sicurezza sulle iniziative adottate dalla Commissione europea in materia di lotta al terrorismo e sicurezza; l'audizione dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella seduta congiunta delle Commissioni esteri di Camera e Senato, il 29 ottobre 2015, nel ruolo svolto dall'Unione europea per la ricerca di una soluzione politica alle crisi siriana e libica e la revisione degli accordi di Dublino; l'audizione del Commissario europeo per la migrazione, gli affari interni e la cittadinanza sulle politiche europee in materia di migrazioni davanti alle Commissioni riunite affari costituzionali, esteri e politiche dell'Unione europea.

Alle comunicazioni del governo alle Commissioni esteri e difesa riunite in sede congiunta fanno solitamente seguito distinti atti di indirizzo di analogo contenuto degli organi di ciascun ramo del Parlamento.

Data l'estrema flessibilità e duttilità dei procedimenti in parola, che consentono al Parlamento di acquisire informazioni, le procedure si sono talmente intensificate che, al sito *internet* del Senato, è previsto un apposito *link* al quale è possibile reperire l'articolato dettaglio delle riunioni delle Commissioni congiunte dei due rami del Parlamento. Da esso si desume che, nell'arco dell'ultimo triennio, si sono intensificate le sedute congiunte non soltanto delle Commissioni affari costituzionali, esteri, difesa e politiche dell'Unione europea, tradizionalmente utilizzate in tale sede, ma anche quelle di Commissioni di carattere maggiormente settoriale come: ambiente e lavori pubblici, industria, lavoro e istituzione. Tutto ciò viene a palesare la forte esigenza di un raccordo tra i due rami del Parlamento, tanto più in relazione all'intensificarsi delle procedure euro-nazionali, che attraggono a livello europeo le scelte di governo delle politiche pubbliche.

D'altro canto, le prassi degli ultimi anni sembrano perseguire queste esigenze di coordinamento intercamerale, che si manifestano anche in via «sperimentale», talora non senza qualche forzatura.

Si pensi alla diffusione di procedure intercamerali non legislative prive di fondamento normativo, che sono state introdotte, non a caso, proprio in tema di finanza pubblica, con riguardo all'organizzazione e ai procedimenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio. In particolare, si segnala l'eloquente caso del «Protocollo sperimentale» sull'Upb, fonte atipica introdotta con un'intesa intercamerale dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni bilancio di Camera e Senato per dettare le regole di prima attuazione dell'organo di supporto dell'attività parlamentare. La dubbia copertura normativa dell'istituto in parola è stata contestata in sede di Giunta per il regolamento della Camera. Nel caso richiamato, le Camere non hanno peraltro ritenuto di modificare i regolamenti parlamentari: come invece sarebbe stato preferibile dato che la procedura sperimentale è stata introdotta senza che ci fosse l'unanimità per far scattare la derogabilità delle norme regolamentari *nemine contradicente*

(Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, 11 dicembre 2013).

Il ricorso a procedure intercamerali prive di espresso fondamento normativo si è verificato anche nel 2009, in occasione del «caso Villari». Le Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento adottarono pareri speculari che autorizzavano i presidenti delle due Camere, d'intesa fra loro, a rinnovare integralmente la composizione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (c.d. Commissione di vigilanza Rai).

Risulta evidente in tali casi che sarebbe stato preferibile una «manutenzione del regolamento» in luogo di procedure sperimentali e di prassi che si formano e si consolidano in maniera piuttosto casuale.

4. Una procedura intercamerale per la qualità della legislazione

L'esigenza avvertita negli ultimi anni di introdurre istituti volti a garantire il miglioramento della qualità della legislazione dovrebbe suggerire di estendere anche al Senato le procedure efficacemente sperimentate in sede di Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

Stando al regolamento della Camera, ogni commissione parlamentare, in sede di esame di un disegno di legge, può chiamare il suddetto Comitato a esprimere pareri su: qualità del testo normativo; omogeneità, semplicità e chiarezza degli enunciati in esso contenuti; efficacia del progetto di testo normativo ai fini della semplificazione e del riordino della legislazione. È inoltre previsto un esame obbligatorio sui decreti-legge e sui progetti di legge che contengono norme di delegazione legislativa o di delegificazione. Nell'ambito di tali procedimenti, i membri del Comitato che abbiano manifestato un orientamento difforme rispetto a quello prevalso possono chiedere che nei pareri resi dall'organo siano menzionate le motivazioni dissenzienti.

Stando alle relazioni periodicamente presentate dall'organo stesso e dai Rapporti annuali sullo stato della legislazione redatti dall'apposito Osservatorio della Camera dei deputati, si è manife-

stata una certa incidenza del Comitato sulla qualità della normazione. Ciò ha consentito, da un lato, di favorire l'adeguamento dei progetti di legge ai criteri e ai requisiti richiesti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal regolamento della Camera, e, dall'altro, di offrire un parametro ulteriore ai fini dell'interpretazione dei testi normativi. Infatti, in qualche occasione, l'orientamento espresso dall'organo in parola costituisce strumento interpretativo significativamente richiamato anche da talune sentenze della Corte costituzionale, con riguardo alle plausibili interpretazioni delle norme impugnate nel giudizio di costituzionalità (v. sentenza n. 276 del 2016, con la quale la Corte ha dichiarato infondate alcune questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la c.d. legge Severino, in materia di sospensione dalle cariche elettive per effetto di condanna penale irrevocabile).

Sarebbe pertanto auspicabile l'estensione dell'istituto in parola anche all'altro ramo del Parlamento nella forma di procedimento intercamerale: rendendo propedeuticamente omogenei i regolamenti tra i due rami, quantomeno con riguardo alla disciplina relativa ai pareri obbligatori.

A tali fini, potrebbe essere istituito in via regolamentare un organismo composto in pari numero da deputati e senatori (ai dieci deputati della Camera che attualmente compongono il Comitato per la legislazione potrebbero affiancarsi altrettanti membri del Senato) con funzioni consultive nei confronti delle due Camere. Il coordinamento regolamentare dovrebbe esplicarsi sia sotto il profilo dell'organizzazione dell'istituendo organo sia sotto quello relativo al procedimento e al coordinamento con le altre procedure parlamentari. In particolare la necessità di rendere omogenea la procedura di esame dei decreti-legge tra i due rami del Parlamento. Risulta, infine, essenziale consentire l'espressione dei pareri sulla qualità della legislazione in maniera compatibile con la programmazione dei lavori parlamentari, anche per scongiurare il rischio di pratiche ostruzionistiche. Il regolamento della Camera dei deputati già pone esplicite limitazioni alla richiesta di parere del Comitato: che può essere provocato soltanto quando la Commissione abbia scelto il testo-base nel procedimento legislativo e nella misura in cui la richiesta di parere sia compatibile con la sequenza vincolata

calendario-ordine del giorno di seduta.

5. Proposte

1. Estendere il modello costituito dalla procedura di esame del Def, con modifiche regolamentari orientate a vincolare in maniera più stringente le Commissioni bilancio ai criteri di impostazione del Documento desumibili dagli elementi informativi acquisiti. Ciò anche al fine di evitare risoluzioni finali di approvazione del Documento stesso divergenti (con problematici elementi di discontinuità nell'indirizzo finanziario del governo).

2. Rafforzare lo strumento delle «intese» tra i presidenti, per ora limitati alle Commissioni bicamerali, in relazione alle Commissioni permanenti.

3. Introdurre la facoltà di procedere in maniera congiunta per tutte le Commissioni in dialogo diretto con il governo, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e le istituzioni europee: la «preferenza» per la sede congiunta dovrebbe favorire il rafforzamento delle forme di proiezione esterna delle Commissioni.

4. Evitare nel rapporto Parlamento-governo nei procedimenti non legislativi, per i quali la fase conoscitivo-istruttoria può essere portata ad una fase comune, a partire dalle comunicazioni del governo nelle Commissioni parlamentari.

5. Introdurre una procedura intercamerale volta a garantire la qualità dei testi normativi, alla quale ricondurre le funzioni svolte, a diritto parlamentare vigente, dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

Indicazioni bibliografiche

Sulle peculiarità del bicameralismo italiano, cfr. S. Mattarella, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 1161 ss.; L. Paladin, voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. V, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, pp. 5 s.; 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.

Per un approfondimento del bicameralismo «procedurale» e delle regole in materia, cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, III Ed., Bologna, Il mulino,

2003, pp. 121 ss. 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. Sulla necessità di assicurare, nell'assetto bicamerale, una soglia minima di armonizzazione delle regole tra i due rami del Parlamento, cfr. N. Lupo, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il mulino, 2007, pp. 53 ss.

Sulle origini delle procedure intercamerali non legislative, in relazione al Documento di programmazione economico-finanziaria (e, successivamente, del Documento di economia e finanza), cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 290 ss.

Per una valorizzazione degli elementi di cooperazione interparlamentare nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, cfr. A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 23 febbraio 2012, reperibile al sito www.astrid.eu.

Sulle procedure parlamentari circa il controllo delle missioni militari all'estero, cfr. P. Carnevale, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Diritto e società*, 2003, pp. 103 ss.

L'apposito *link* del sito *internet* del Senato, a cui è possibile reperire l'articolato programma dei lavori delle Commissioni congiunte dei due rami del Parlamento, che si fondano su procedure intercamerali non legislative, è <http://www.senato.it/Web/17LavoriNewV.nsf/OdGCommCongiunte>.

Sulle procedure intercamerali di carattere «sperimentale», introdotte con intese tra Uffici di Presidenza delle Commissioni di Camera e Senato, cfr. R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 82 ss., spec. 87, nota 137, in relazione al Protocollo sperimentale contenente le norme di prima applicazione per l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

LUIGI GIANNITI

PER UN RAGIONEVOLE BICAMERALISMO AMMINISTRATIVO

1. L'autonomia delle Camere

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 della Costituzione, si proietta sul momento applicativo e interpretativo 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 tra loro separati.

È questo un prodotto e un naturale riflesso del bicameralismo perfetto che, se correttamente interpretato, può – e anzi forse deve – produrre, quando lo richieda la natura della funzione da esercitare, procedimenti e strutture cooperative piuttosto che comportamenti concorrenziali. Se dunque l'autonomia è il sale del bicameralismo paritario, ciò che in fondo lo giustifica (la divisione e quindi l'equilibrio tra le due Assemblee), tuttavia essa può convivere perfettamente con forme di integrazione funzionale e anche organizzativa.

2. Per un bicameralismo procedurale

La separazione tra le due Amministrazioni si sviluppa negli anni segnati dalla convenzione di affidare la presidenza della Camera ad un esponente dell'opposizione; proprio il periodo (dalla fine degli anni Settanta) in cui cresce la teorica della centralità del Parlamento, la quale dispiega riflessi anche sullo sviluppo delle strutture amministrative di supporto.

Forse anche per questo motivo – stante il principio fissato nei regolamenti che vede, per il tramite dei Segretari generali, rispondere

gli uffici delle Camere ai rispettivi presidenti – non si sono sviluppate strutture serventi comuni alle due Camere, in un contesto pure segnato da un bicameralismo sostanzialmente procedurale, la cui principale ragione d'essere finiva per risiedere proprio nella possibilità offerta ai partiti di un ripensamento, ora alla Camera ora al Senato, secondo l'idea, cioè, di «confermare o rivedere la scelta compiuta nel ramo del Parlamento che per primo ha discusso un grande affare, si tratti di questione di legislazione o di indirizzo politico». Questo affermava nel 1990 Leopoldo Elia, che segnalava anche le potenzialità del bicameralismo perfetto: una più efficiente divisione del lavoro quando non addirittura un risparmio di tempo, attraverso l'esame contestuale da parte delle due Camere di distinti disegni di legge, approfonditi parallelamente e contemporaneamente.

Queste potenzialità del bicameralismo richiederebbero una capacità di programmare il lavoro legislativo che si è però realizzata solo in pochi momenti dell'esperienza repubblicana, segnata dalle difficoltà di un sistema politico pluripartitico caratterizzato da governi di coalizione a mediazione complessa. Questa complessiva incapacità del sistema di valorizzare le potenzialità del bicameralismo paritario ha sicuramente disincentivato forme di cooperazione e anche di ragionevole divisione del lavoro tra le due amministrazioni. Queste, come si è accennato, proprio negli anni della cosiddetta centralità del Parlamento conobbero però una fase di rafforzamento finalizzata a fornire un supporto agli organi politici che andasse oltre le tradizionali attività, serventi il momento della decisione. Proprio in quegli anni si svilupparono i servizi di documentazione, furono costituiti i servizi del bilancio e per la qualità degli atti normativi.

L'esperienza più recente non ha mancato invece di mostrare le virtù potenzialmente insite nel bicameralismo paritario: divisione del lavoro e risparmio di tempo. Si pensi al contestuale esame, negli ultimi mesi del 2016, da parte della Camera dei deputati dell'ultima manovra di bilancio (approvata poi senza modifiche dal Senato), e della conversione del decreto-legge recante interventi per le zone terremotate, approfondito nello stesso periodo in prima lettura dal Senato, per essere poi approvato subito dopo – anche in questo caso senza modifiche – dalla Camera.

D'altra parte, proprio in questi ultimi anni la questione della co-

struzione di sinergie tra le amministrazioni parlamentari è divenuta oggetto di attenzione, in un contesto generale di riordino della funzione pubblica all'insegna del risparmio, della riduzione dei costi e dunque inevitabilmente della ricerca di soluzioni che garantiscano maggiore efficienza.

3. Forme di cooperazione tra le amministrazioni parlamentari

Sul crinale tra il principio di autonomia delle due Camere e la caratteristica propria del bicameralismo paritario italiano (due Camere con i medesimi poteri e identiche funzioni) si deve collocare la ricerca di forme di cooperazione strutturata tra le amministrazioni.

Essa ha poco spazio ove prevalente rimane l'esigenza della dualità del confronto tra le due Camere. Il criterio identificativo e fondante di questa necessaria dualità è stato acutamente individuato nel momento della deliberazione. Tutto ciò che è immediatamente funzionale, anche da un punto di vista amministrativo, a questa fase, non può che cadere sotto una piena applicazione del principio dell'autonomia di ciascuna Camera. Così è difficile pensare a un'integrazione funzionale di uffici come le segreterie delle due Assemblee, e «per li rami», delle segreterie delle Commissioni permanenti; tutti strumenti organizzativi al servizio diretto di quella dialettica di raffreddamento a garanzia della decisione, che resta il nucleo essenziale del bicameralismo voluto dai costituenti e confermato dal referendum del 4 dicembre del 2016.

Ma al di fuori di queste funzioni (svolte nelle due Camere dai servizi di segreteria dell'Assemblea e dalle segreterie delle Commissioni) non vi sono ostacoli ad un esercizio congiunto delle molte altre attività svolte dalle burocrazie parlamentari: tutta l'attività di supporto logistico ed amministrativo (dalla gestione dei palazzi a quella dei siti internet), la stessa gestione del personale, l'attività di documentazione, e così via.

L'esperienza comparata mostra Parlamenti bicamerali che si valgono di servizi unificati se non addirittura di amministrazioni sostanzialmente unitarie (è il caso, in Europa, della Svizzera e dell'Austria). In queste esperienze, la scelta di strutture unificate per le amministrazioni parlamentari è iscritta in Costituzione. Pure senza

un'espressa previsione costituzionale, in un contesto di bicameralismo paritario – come quello statunitense o canadese – tutti gli apparati di supporto legati alle funzioni di studio e documentazione sono anch'essi gestiti in comune. È il modello della *Library of Congress* statunitense che vede accresciuta la sua autorevolezza nel fornire un servizio che si rivolge non solo ai parlamentari, ma anche alla cittadinanza, nell'interesse nazionale.

Nell'esperienza italiana la regola derivabile dall'articolo 64 è quella dell'autonomia, ma non della necessaria separazione. Con atti autonomi (a partire dai regolamenti parlamentari per scendere poi ai regolamenti che disciplinano l'amministrazione del personale) di eguale contenuto, atti monocamerale, espressione massima dell'autonomia, ma paralleli, si possono come vedremo costruire soluzioni organizzative e funzionali capaci di corrispondere alla sfida «di conservazione della legittimazione degli istituti dell'autonomia» del Parlamento (chiaramente indicata dalla Corte costituzionale nella celebre sent. 379 del 1996).

4. Per un bicameralismo perfetto e cooperativo

In un bicameralismo perfetto sono tanti e anzi decisamente prevalenti gli ambiti in cui il Parlamento, nel sistema istituzionale, si presenta come attore unico. Qui le ragioni della cooperazione possono e devono trovare il massimo spazio, e le strutture serventi dovrebbero operare per garantire questo obiettivo.

In fondo, la stessa semplificazione introdotta dalla prassi che permette al presidente del Consiglio di consegnare alternativamente a una delle due Camere le dichiarazioni programmatiche che rende prima di ottenere la fiducia, è la prima espressione di questa esigenza. Vi è quindi la positiva esperienza dell'istruttoria congiunta svolta dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato sul Def. Procedura di un bicameralismo integrato e funzionale, non ripetitivo, massimamente economica, da decenni seguita e che ora si inserisce coerentemente nel più ampio processo di controllo dei bilanci degli Stati appartenenti all'Unione europea. Si pensi infine a tutta l'esperienza che si è sviluppata per quanto riguarda la partecipazione dell'Italia alle missioni all'estero. La prassi è stata quella di un'istrutto-

ria congiunta svolta insieme dalle commissioni competenti delle due Camere, le quali operano come un unico foro nel confronto con il governo in una materia di per sé delicatissima, dividendosi solo (ed è capitato che addirittura restassero nello stesso palazzo, ospiti del ramo in cui si è svolta la riunione congiunta) nel momento finale (e rapido) della votazione. Una prassi solo parzialmente seguita in occasione della prima applicazione della nuova legge quadro sulle missioni internazionali (legge 1° agosto 2016, n. 145).

5. Per una Commissione bicamerale per gli affari europei

Uno spazio amplissimo si apre ad un bicameralismo cooperativo e integrato nell'area dell'attività europea delle due Camere. Basta scorrere la legge 234 del 2012; vi è un evidente, implicito favore a che le attività istruttorie e conoscitive si svolgano congiuntamente tra gli organi delle due Camere. Il governo deve riferire alle Camere e trasmettere ad esse una gran mole di documentazione, nella prospettiva della costruzione di una autorevole posizione nella fase di formazione delle politiche dell'Unione, rispetto alla quale qualunque distonia tra le due Camere finisce solo per indebolire la posizione nazionale nei contesti europei. Si pensi poi alle previsioni relative ai freni di emergenza: il governo li può attivare solo se «entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo motivato in tal senso». Sono esempi che mostrano quanto possa essere utile – nel contesto italiano di un bicameralismo perfetto – costruire strutture comuni; a partire da quelle amministrative cui spetta rendere fruibili i flussi di informazione e documentali provenienti dal governo e dalle istituzioni dell'Ue.

L'intera attività europea del Parlamento trarrebbe solo giovamento dalla creazione di un'unica Commissione bicamerale per gli affari europei. 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 dopo il trattato di Lisbona chiedono espressamente un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formazione del diritto e delle politiche europee. Un dialogo che potrebbe divenire ancor più fluido ed efficace se (sull'esempio di quanto avviene

in Germania e in Belgio) si prevedessero forme di partecipazione strutturale di membri del Parlamento europeo eletti in Italia ai lavori della Commissione.

Eguale 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 regionali.

Vi sono solo due funzioni, fra quelle oggi svolte dalle due Commissioni per gli affari europei, che non si potrebbero attribuire ad un organo bicamerale: la diretta partecipazione, in sede referente, al procedimento legislativo, come anche l'approvazione degli atti di indirizzo. Qui, ma solo qui, sembra tornare irriducibile la separatezza del nostro bicameralismo. Questo coinvolgimento diretto nel procedimento legislativo riguarda oggi essenzialmente la legge europea e la legge di delegazione europea annuale. L'esame referente dei relativi disegni di legge potrebbe ben essere affidata a commissioni speciali istituite (da ciascuna Camera) solo per esaminare questi provvedimenti (che hanno una cadenza annuale). I componenti potrebbero essere tendenzialmente gli stessi che compongono la bicamerale. Peraltro già alla Camera il procedimento di esame delle leggi di delegazione europea e della legge europea vede oggi un ruolo di mero coordinamento svolto dalla XIV Commissione, l'esame referente e l'approvazione degli emendamenti essendo compito primario delle commissioni di merito (il cui lavoro la XIV Commissione si limita sostanzialmente a collazionare). Le due commissioni speciali (che nella composizione personale sostanzialmente corrisponderebbero alla commissione bicamerale) potrebbero poi svolgere in comune le fasi istruttorie (come avviene per l'esame della legge di bilancio).

La natura propria del bicameralismo paritario italiano impone di non frammentare la rappresentanza in un campo (quello dell'elaborazione delle politiche europee) in cui l'autonomia delle due Camere deve comunque poi tradursi in un'attività di indirizzo politico nei confronti del governo unitaria e coerente; unitarietà da garantire anche nel dialogo politico con le istituzioni europee; e come anche nella procedura di controllo circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

Formulare pareri motivati circa la non conformità al principio di sussidiarietà di progetti di atti legislativi dell'Unione è certo un potere che i Trattati (e quindi la legge che ne ha recepito il contenuto) attribuiscono a «ciascuna Camera» di ogni Parlamento nazionale. Questa formulazione, elaborata dalla Convenzione europea, è però il risultato di un compromesso tra chi voleva affidare questo potere al parlamento nazionale nel suo complesso e le istanze avanzate, in particolare dal Bundesrat tedesco, di attribuire tale potere anche ai «parlamenti regionali con poteri legislativi». Nell'assetto bicamerale italiano, le Camere, come ha ricordato da ultimo la Corte costituzionale (sentenza n. 35 del 2017) sono le «due sedi della rappresentanza politica nazionale»; «in posizione paritaria» con il Senato, la Camera «concede la fiducia al governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico e legislativo». È chiaro dunque che nell'esperienza italiana, assolutamente originale nel panorama europeo, più utile anche questo potere potrebbe essere dalle due Camere utilizzato in modo coordinato. A tal fine una Commissione bicamerale per le politiche dell'Unione europea sarebbe in grado di garantire coerenza anche a questa attività quanto meno nella fase istruttorie, salvando dunque la possibilità per ciascuna Camera di votare in Aula una posizione difforme. Del resto anche in un bicameralismo differenziato – quello spagnolo – la materia è affidata a una Commissione bicamerale per le questioni europee che è anche l'interlocutore del dialogo politico con la Commissione europea. La stessa – istituzione – Commissione bicamerale per le questioni europee potrebbe (sulla base della positiva esperienza sviluppata dalla 14^a Commissione del Senato, e anche qui sul modello spagnolo) provvedere a consultare i consigli regionali (secondo la previsione dell'articolo 6 del citato protocollo).

6. Per una presenza coerente delle Camere nei fori di cooperazione interparlamentare

Già oggi il Parlamento italiano è poi chiamato a partecipare a diversi fori di cooperazione interparlamentare (alcuni previsti addirittura dai Trattati, come la Conferenza di cui all'art. 13 del *fiscal compact*, che potrebbe essere l'embrione di quel «Parlamento dell'euro-

zona» di cui molto si parla). Alle varie conferenze interparlamentari il Parlamento italiano si presenta in modo unitario (spesso con un'unica delegazione). La natura stessa del nostro bicameralismo perfetto induce a una coerenza di posizioni che supera l'articolazione tra Camera e Senato.

Il Parlamento italiano in queste sedi deve parlare con un'unica e coerente voce (nel rispetto dell'articolazione delle varie forze politiche). Ragioni ovvie di economia procedurale motivano dunque la costruzione di strutture amministrative serventi unificate. Qualche passo in questa direzione si è fatto nella elaborazione di una documentazione condivisa (elaborata però da servizi e strutture di Camera e Senato che restano separati) e, nella sfera parallela delle delegazioni parlamentari (bicamerali) presso le assemblee internazionali permanenti (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa o della Nato).

7. Le Commissioni bicamerali

È proprio l'area interparlamentare costituita dalle Commissioni bicamerali l'ambito in cui più ragionevole è la costruzione di strutture amministrative unificate.

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 anche in questo caso è quello, antico, del *cuius regio eius religio*. È la scelta del presidente (deputato o senatore) a determinare, di regola, quale 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 (il che, per quanto riguarda la segreteria delle commissioni, è il logico sviluppo della previsione dei regolamenti oggi vigente che rinvia al regolamento della Camera cui appartiene il presidente la disciplina procedurale che la commissione deve eseguire e il presidente garantire, coadiuvato dal funzionario segretario).

Questo dunque è il primo campo nel quale si può 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», prevista dall'art. 126 della Costituzione – si può ragionevolmente ipotizzare la creazione di strutture serventi istituzionalmente bicamerali.

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); permetterebbe poi di superare diseconomici paradossi, come quello della collocazione negli archivi storici oggi separati (di Camera e Senato) degli atti, a seconda della presidenza, anche quando si tratti di Commissioni (ad esempio la Commissione antimafia) che operano da molte legislature.

L'opzione minimalista sino ad oggi seguita rappresenta una scelta miope. Lo si coglie con particolare evidenza nell'esperienza delle Commissioni bicamerali d'inchiesta, per le quali pure, vista la loro naturale temporaneità, non sembrano a prima vista valere le argomentazioni in favore della stabilità delle strutture di supporto che si sono appena esposte. 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 talvolta per essere dominio esclusivo del presidente o di un ristretto numero di membri. La recente esperienza della Commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti ha mostrato invece ad esempio come, valendosi di strutture dell'amministrazione parlamentare, sia stato possibile procedere a una verifica sull'attuazione di una legge (la legge n. 68 del 2015 sui reati ambientali) che costituisce una compiuta valutazione di un intervento normativo a una giusta distanza dalla sua prima applicazione. Un'attività questa, di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche, che dovrebbe essere generalizzata, per la quale l'inchiesta costituisce lo strumento parlamentare privilegiato.

8. Per una integrazione delle funzioni delle Amministrazioni delle due Camere

Tra l'opzione di fondere in un'unica amministrazione i servizi del Parlamento (garantendo l'autonomia solo di quelli direttamente serventi il momento della decisione) e l'esperienza che ha segnato la storia delle due Camere italiane, di una rigida separazione tra le due amministrazioni, vi è un ampio ventaglio di opzioni intermedie, come mostrato dall'esperienza comparata. Il più antico bicameralismo occidentale, fondato su una radicale differenza nella legittimazione delle due Camere, ha però pragmaticamente scelto di condividere lo stesso palazzo, *Westminster*, e dunque la gestione di gran parte della logistica e, da ultimo, ha scelto di costruire una struttura comune per l'erogazione dei servizi informatici. Il Congresso degli Stati Uniti pure vive nello stesso edificio, mentre le sue due Camere hanno – come in Italia – una diretta legittimazione popolare; ha costruito nei secoli un'unica struttura di documentazione – la citata *Library of Congress* – divenuta la principale biblioteca pubblica del paese che ricomprende al suo interno anche un complesso apparato di ricerca e studio direttamente servente l'attività parlamentare (*Congressional Research Service*, CRS).

Seguendo la suggestione statunitense del *Congressional Budget Office* (CBO), un'altra delle prestigiose strutture a servizio del Congresso, la legge costituzionale n. 1 del 2012, di riforma dell'art. 81 della Costituzione, ha previsto in Italia l'istituzione presso le Camere del *Fiscal Council* (Ufficio parlamentare di bilancio). Un organismo indipendente dalle amministrazioni parlamentari, dotato di una sua completa autonomia, nato in attuazione delle previsioni del Regolamento *Two-pack* relative alla governance economica dell'Unione europea, che impongono agli Stati membri di dotarsi di «istituzioni fiscali indipendenti» incaricate di validare le previsioni macroeconomiche governative poste a base della manovra di bilancio e di verificare il rispetto delle regole di bilancio nazionali e sovranazionali. La scelta italiana di istituire questo organismo presso le Camere (una scelta originale nel panorama europeo, che ha visto invece privilegiare l'incardinamento di tali organismi presso altre istituzioni) realizza un'antica ambizione del Parlamento italiano, volta a dotarsi di uno strumento che lo liberasse dal vassallaggio informa-

tivo rispetto all'Esecutivo. Un'ambizione che aveva spinto, alla fine degli anni ottanta del secolo scorso, alla creazione dei servizi del bilancio all'interno delle amministrazioni parlamentari; servizi tuttavia che già allora Beniamino Andreatta avrebbe voluto realizzati in un'unica struttura bicamerale: proprio sul modello statunitense.

Non aver dato seguito a quelle ambiziose intuizioni – che anche allora si scontravano con una visione rigidamente separata delle strutture serventi delle due assemblee – ha fatto trovare l'Italia in ritardo rispetto a scelte indotte dall'ordinamento europeo che avrebbero potuto invece essere autonomamente anticipate. Un'altra occasione persa dal Parlamento italiano, come persa è stata l'occasione di mettere il bicameralismo italiano sui giusti binari del bicameralismo procedurale. Un bicameralismo perfetto interpretato nel senso della divisione concordata del lavoro avrebbe potuto costituire uno stimolo decisivo per la creazione di procedimenti e strutture cooperative se non addirittura di «una burocrazia parlamentare a ruoli unificati», nonché di «strutture serventi comuni alle due Camere» (così Enzo Cheli nel 1991).

9. Conclusioni

Questi temi e queste soluzioni si ripropongono oggi, sotto la spinta di un'esigenza, che investe tutta la pubblica amministrazione, di allocare in modo economico ed efficiente le risorse.

Il disegno di revisione costituzionale bocciato il 4 dicembre dal referendum popolare recava una disposizione transitoria (l'articolo 40, c. 3) che prevedeva addirittura che il personale delle due amministrazioni confluisse in un unico ruolo; un «ruolo unico dei dipendenti del Parlamento», fatto di «servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione». Per certi versi si trattava di una scelta «controintuitiva». Le dinamiche di un bicameralismo differenziato infatti – in assenza di una tale espressa previsione – avrebbero piuttosto incentivato uno sviluppo separato delle due amministrazioni, esaltando l'autonomia normativa di cui dispone ciascuna Assemblea, prevista dal primo comma dell'articolo 64 della Costituzione.

Il progetto di riforma intendeva invece, con quella previsione

transitoria, volutamente porre un freno a tale possibile sviluppo: da un lato per garantire coordinamento e leale collaborazione nell'attuazione di una revisione costituzionale che proponeva un sistema assai complesso, capace di generare conflitti tra le due Camere e portare addirittura alla paralisi decisionale; dall'altro, per garantire una razionalizzazione delle strutture amministrative, tale da produrre anche risparmi.

In modo indipendente, ma perfettamente parallelo, le due Camere in questa legislatura hanno intrapreso, sotto la spinta dei presidenti, un'azione di armonizzazione delle condizioni di lavoro e dei trattamenti economici del rispettivo personale per concorrere agli obiettivi di riduzione della spesa pubblica.

Un primo passo in tale direzione è stato compiuto dagli Uffici di Presidenza di Camera e Senato, con atti distinti ma speculari, il 30 settembre del 2014. Questi hanno anche posto le basi di un complessivo processo di armonizzazione dello status giuridico ed economico del personale di Camera e Senato, con l'obiettivo di creare un ruolo unico del personale e di costruire servizi unificati.

Questo processo non si è fermato con l'esito referendario, ma anzi è andato avanti, realizzando una prima decisiva tappa nel processo di integrazione tra le amministrazioni parlamentari con le delibere, anche queste distinte ma di eguale contenuto, degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato del 10 maggio del 2017.

Innanzitutto è stato istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, che permetterà tra l'altro di assegnare funzionalmente il personale della Camera e quello del Senato agli uffici di un ramo o dell'altro in base a necessità e competenza.

È stata poi istituita una unica stazione appaltante delle gare per l'affidamento all'esterno di lavori e servizi. Già oggi le Camere per molte attività si valgono di servizi esterni, specie in ambito logistico. Gestire e disciplinare tutto ciò in comune risponde a criteri di razionalità ed economicità. Se un servizio è dato all'esterno, quale esigenza di autonomia ne impedisce la gestione in comune con l'altro ramo del Parlamento? Mentre, al contrario, una rigorosa interpretazione del principio di autonomia di ciascuna Camera non dovrebbe indurre forse ad una più attenta riflessione sulla scelta di avere incluso tra i servizi esternalizzabili anche attività – seppur di carattere

meramente esecutivo – che toccano ambiti (si pensi agli strumenti informatici utilizzati per il funzionamento del dispositivo elettronico di votazione in Aula) che sono il nocciolo duro dell'autonomia di ciascuna Assemblea? Paradossalmente, proprio queste scelte mostrano quanto ampie siano le materie che gli organi di governo delle due Assemblee possono decidere di assoggettare ad una disciplina comune.

In questa prospettiva gli Uffici di Presidenza, sempre con deliberazioni parallele, hanno definito un itinerario di vera e propria integrazione delle attività delle amministrazioni nei settori della documentazione, dell'informatica oltre che per quanto riguarda le biblioteche e gli archivi storici.

Senza mutare l'impianto dei due regolamenti, (che affidano oggi come si è accennato alla responsabilità distinta dei due Segretari generali verso i rispettivi presidenti, la direzione degli uffici e dei servizi) il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera con queste delibere hanno posto le basi di una profonda e strutturale riorganizzazione delle amministrazioni, certo indotta dalla necessità di far fronte a una drastica riduzione degli organici (la Camera dei deputati, ad esempio, non recluta funzionari dal 2002), ma che va intesa come la prima concreta risposta all'esigenza di far funzionare meglio il bicameralismo perfetto uscito confermato dall'esito referendario.

In una prospettiva costituzionale di recupero e rilancio del ruolo del Parlamento, centrale in una democrazia pluralista, si può certo andare anche oltre nel processo di integrazione, modificando ove necessario in modo parallelo i due regolamenti. Si potrebbe ad esempio affidare a vere e proprie strutture comuni tutta l'attività di documentazione e di studio, sul modello statunitense. Simili strutture, per il loro carattere bicamerale, derivando la propria legittimazione dagli organi di governo delle due Assemblee, potrebbero anche per questo divenire istanze ancor più indipendenti e quindi più autorevoli nella loro funzione di supporto all'attività parlamentare, ma anche più in generale nel dibattito pubblico.

Anche da qui può passare la sfida di un recupero della centralità del ruolo dei Parlamenti, della loro capacità di elaborazione politica autonoma.

In questa stessa prospettiva potrebbe collocarsi un rilancio ragionato della funzione e del ruolo degli organi ausiliari del Parlamento, per un recupero, aggiornato, delle potenzialità del disegno costituzionale; per esempio reindirizzandone l'attività e le funzioni verso obiettivi e politiche di lungo termine, di orizzonte lungo, intergenerazionali, troppo spesso assenti dal dibattito politico quotidiano.

10. Proposte

1. Costituire, con legge ordinaria, un'unica Commissione bicamerale per gli affari europei.

2. Rendere irreversibile il processo di integrazione funzionale delle attività previsto dalle delibere degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato del 10 maggio 2017, con l'obiettivo di costituire veri e propri servizi comuni del Parlamento a partire dai Servizi amministrativi, le biblioteche, quelli di studio e documentazione.

Indicazioni bibliografiche

Per una prospettiva storica sulle origini e sulle trasformazioni delle amministrazioni parlamentari nella storia del bicameralismo italiano: S. Traversa, *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei Deputati dalle origini alla caduta del fascismo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 39, 1997, 23-26; R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti per una storia del parlamento come amministrazione: il Senato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, n. 60, 1987, 88-137; U. Zampetti, *Il funzionario parlamentare fra tradizione e innovazione*, in Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei deputati, *La formazione della classe dirigente per l'Europa. Spunti di riflessione per l'alta burocrazia pubblica*, Roma, Camera dei deputati, 1999, 92-97.

Per un inquadramento delle burocrazie parlamentari nell'ambito delle amministrazioni degli organi costituzionali: C. D'Orta e F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, Laterza, 1997; Massimiliano Boni (a cura di), *L'autonomia degli Organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Roma, Corte costituzionale, 2015.

Sull'organizzazione degli apparati amministrativi di Camera e Senato: M. Pacelli, A.P. Tanda, G.F. Ciaurro, *Le Camere del Parlamento: strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Roma, Colombo, 1986; M. Pacelli, *Le am-*

ministrazioni delle Camere del Parlamento, in *Rassegna parlamentare*, n. 42, 2000, 709-730.

Sulle funzioni e sul contributo delle amministrazioni parlamentari ai procedimenti decisionali: AA. VV., *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti. Atti del Convegno organizzato dal Sindacato unitario dei funzionari parlamentari della Camera dei Deputati – Roma, 5-6 giugno 1981*, Roma, Camera dei deputati, 1983; E. Cheli, *Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano: Giuffrè, 1987, 187-204; C. De Caro, *Le amministrazioni parlamentari e la riforma dei regolamenti del 1971*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Sul contributo delle amministrazioni parlamentari ai procedimenti decisionali europei: N. Lupo, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale nazionale e sovranazionale*, *Rassegna parlamentare*, vol. 54, 2012, 51-89; A.L. Högenauer, C. Neuhold e T. Christiansen, *Parliamentary administrations in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2016.

Sulle amministrazioni parlamentari in prospettiva comparata: E. Griglio e N. Lupo, *Parliamentary administrations in bicameral systems of Europe: joint or divided?*, di E. Griglio e N. Lupo, in corso di pubblicazione in *Public Administration*.

Sul processo di armonizzazione dello status giuridico ed economico del personale di Camera e Senato si veda: <https://www.senato.it/Leg17/comunicato?comunicato=46873> nonché l'art. 9 della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 102/2014 del 30 settembre 2014 e della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato, n. 47/2015 del 30 settembre 2014, di identico contenuto, nonché ora le deliberazioni del Consiglio di Presidenza della Camera e dell'ufficio di Presidenza del Senato del 10 maggio 2017. Segnalava già l'opportunità di procedere alla creazione di una «burocrazia parlamentare a ruoli unificati» nonché di «strutture serventi comuni alle due Camere» E. Cheli, nel suo intervento su «*Modello parlamentare e ruolo del funzionario*» al Convegno organizzato dal Sindacato Unitario Funzionari Parlamentari della Camera dei Deputati, Roma, 5-6 giugno 1981, ora in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Roma, Camera dei deputati, pag. 28.

Sull'organizzazione delle Commissioni parlamentari per gli affari europei nei vari Paesi dell'Unione si veda il terzo Rapporto elaborato dalla Co-sac.

PER L'ARMONIZZAZIONE DELLE REGOLE DI CAMERA
E SENATO, IN UN BICAMERALISMO
(ANCORA) PARITARIO

1. Premessa

Da sempre il sistema istituzionale italiano ha trascurato il problema giuridico del coordinamento tra i due rami del Parlamento. Anzi, sul piano giuridico si è teso piuttosto a rimarcare la «piena» autonomia di ciascuna Camera.

L'evoluzione del parlamentarismo italiano è caratterizzata da una disomogeneità nella disciplina giuridica – a livello costituzionale, regolamentare e legislativo – delle due Camere, cui si è costantemente cercato di ovviare, di fatto, sul piano politico, con la omogeneizzazione degli equilibri interni ai due rami del Parlamento. Anche per questo aspetto, in sostanza, per oltre un quarantennio è stato il sistema dei partiti – e, se si vuole, ancor prima, il comportamento del corpo elettorale, nell'elezione della Camera e del Senato – a garantire un «buon funzionamento» dell'istituzione parlamentare.

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, come è noto, riguardo alla durata di Camera e Senato) ha così a lungo risposto una prassi politica volta ad attenuare e, ove possibile, 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 in più occasioni impedito la presenza di maggioranze opposte tra Camera e Senato. Lo stallo seguito alle elezioni del 2013 ha dimostrato che lo spettro di due Camere politicamente divergenti tra di loro non era unicamente uno scenario prospettato da alcuni studiosi, ma rappresentava una

possibilità tutt'altro che remota e dalle conseguenze politiche assai rilevanti, quando non drammatiche (si pensi, tanto per citare due vicende politiche emblematiche, svoltesi entrambe nei primi mesi del 2013, alle consultazioni del presidente del consiglio «quasi-incaricato» Bersani con il leader del movimento 5 Stelle Grillo; o alle votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica con esiti assai diversi da quelli sulla carta prevedibili, con la successiva «eccezionale» rielezione del Presidente Napolitano).

Con sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario un bicameralismo paritario finisce per essere difficilmente sostenibile. O, meglio, sostenibile, nell'ordinario, e salvo il rischio di stallo di cui si è appena detto, soltanto a patto di coesistere con un aggiramento costante delle sedi parlamentari e con la «forzatura» sistematica dei relativi processi decisionali, così come avviene con i decreti-legge *omnibus* e con la questione di fiducia sui maxiemendamenti.

È anzitutto sulla base di questa difficile sostenibilità del bicameralismo paritario in un ambiente maggioritario che si era prospettata la revisione costituzionale in favore di un Parlamento asimmetrico: revisione costituzionale che era largamente condivisa, per le ragioni anzidette, nella *pars destruens*, ossia nell'esigenza di far venire meno il rapporto di fiduciario del governo con il Senato, ma decisamente più ardua, e oggetto di critiche serrate (non tutte condivisibili), nella *pars construens*, ossia nell'identificazione della composizione e delle funzioni del nuovo Senato.

La reiezione della revisione costituzionale nel voto referendario del 4 dicembre 2016 impone ora di percorrere strade diverse. «A Costituzione vigente», la via di un Parlamento asimmetrico sarebbe infatti difficilmente praticabile, e darebbe luogo a più problemi di quanti ne potrebbero risolvere: ed è dunque ora più che mai che occorre valorizzare tutti i meccanismi, non solo politici, ma anche e anzitutto giuridico-istituzionali, volti a coordinare e a omogeneizzare i due rami del Parlamento.

Lo ha affermato anche la Corte costituzionale, con riferimento alle leggi elettorali di Camera e Senato, nel già giustamente celebre monito con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017: «l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni

delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».

Dunque, non identità tra le due leggi elettorali di Camera e Senato – la quale anzi, ove si tratti di leggi elettorali con premio di maggioranza, ben potrebbe dare luogo ad esiti divergenti –, ma adeguato coordinamento tra di loro al fine di evitare che esse contengano incentivi istituzionali alla formazione di maggioranze disomogenee. Allo stesso modo, necessità di due rami del Parlamento non identici – non possono certamente esserlo, anche in considerazione del diverso corpo elettorale che li esprime – ma ben coordinati, se si vuole che la democrazia parlamentare funzioni, pur stretta tra mille tensioni.

Il panorama attuale, comunque, presenta ancora una serie assai cospicua di disarmonie, che anzi paiono essersi, negli ultimi dieci anni, ulteriormente accresciute, seppure in parallelo ad alcuni apprezzabili sforzi di coordinamento e persino di unificazione di alcune strutture parlamentari (si veda il capitolo di Luigi Gianniti).

2. Le disarmonie più gravi, nel rapporto fiduciario e nei procedimenti legislativi

Le diversità giuridiche tra i due rami del Parlamento appaiono particolarmente gravi e di dubbia conformità alla logica costituzionale laddove attengano al rapporto fiduciario tra Parlamento e governo e ai procedimenti legislativi

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. Per riprendere il monito della sentenza n. 35 del

2017 della Corte costituzionale che prima si riportava, sarebbe paradossale se i sistemi elettorali assicurassero un'elevata omogeneità tra le due Camere e se le disomogeneità derivassero invece dai loro regolamenti.

Ancor più esplicitamente, un vincolo costituzionale di coerenza procedurale tra le due Camere sussiste 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. Una valorizzazione di questa previsione avrebbe consentito di introdurre regole significative volte ad introdurre sinergie tra i due rami del Parlamento, anzitutto nella fase istruttoria, mentre i suoi effetti sono fin qui stati assai limitati, potendo ravvisarsi solo nelle regole volte progressivamente a limitare l'oggetto della *navette*, ai sensi delle quali l'esame, a partire dalla terza lettura, deve concentrarsi sulle sole parti del testo modificate dall'altro ramo del Parlamento (la c.d. regola dell'imbutto, o dell'*entonnoir*, come è chiamata nell'ordinamento francese, ove è fatta rispettare dal *Conseil Constitutionnel*).

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).

3. Le principali disarmonie esistenti tra Camera e Senato

3.1. 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: ben cinque legislazioni elettorali si sono succedute, dal 1993 ad oggi, senza che i regolamenti di Camera e Senato abbiano mutato la disciplina sui gruppi, che fa tuttora riferimento, nei requisiti per la formazione dei gruppi autorizzati o in deroga, a requisiti stabiliti dal sistema elettorale proporzionale pre-*Mattarellum*. Vista l'elevata mutabilità della legislazione elettorale può fors'anche considerarsi, *a posteriori*, una scelta saggia, ma sicuramente un sintomo chiaro dell'incapacità del sistema politico di concepire un assetto istituzionale rinnovato, coerente e, almeno nelle aspirazioni, stabile. Oltre che della sua resistenza ad adottare fino in fondo regole maggioritarie per il proprio funzionamento, non solo nel momento elettorale, ma anche nelle dinamiche parlamentari.

L'unica innovazione introdotta in proposito negli ultimi venticinque anni ha creato un'ulteriore disarmonia: 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 ed evidenzia anche «a prima vista» le diversità politiche tra le due Camere.

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 Com-

missioni 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.

Le innovazioni introdotte, pur sostanzialmente in parallelo, sul finire della XVI legislatura da Camera e Senato, se hanno eliminato taluni incentivi alla frammentazione (in particolare nei criteri di riparto delle risorse finanziarie), hanno però finito per originare qualche ulteriore asimmetria, seppure più nominalistica che sostanziale: inserendo solo nel regolamento della Camera una definizione (peraltro piuttosto «aperta») di gruppo parlamentare e denominando in modo diverso i corpi normativi contenenti la disciplina interna del loro funzionamento («statuti», alla Camera; «regolamenti» al Senato), ora pubblicati obbligatoriamente sui siti internet di Camera e Senato.

Oltre ai gruppi, anche le *commissioni permanenti* vanno ripensate. La 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 inalterati dagli albori del secolo scorso: una riduzione, anche marcata, delle commissioni permanenti sembra imporsi, in modo tra l'altro da rendere omogenee le competenze materiali alla Camera e al Senato e da distribuire più equamente i carichi di lavoro (oggi gravanti in modo eccessivo su alcune Commissioni: tra tutte, Affari costituzionali e Bilancio). Al tempo stesso, appare necessario identificare opportune e specifiche sedi in cui valorizzare la funzione di controllo parlamentare (da esercitarsi in forme il più possibile *bipartisan*).

In questa chiave si inserisce la riarticolazione di *commissioni bicamerali e delegazioni parlamentari*, succedutesi per accumulazione progressiva nel corso dei decenni e prive, le une e le altre, di un disegno comune. Un modo per valorizzarle potrebbe essere applicare anche ad esse, e alle commissioni di controllo, la regola per cui ciascun parlamentare può appartenere, di norma, ad una sola commissione: l'esclusività dell'impegno dovrebbe rafforzare sia la motivazione del parlamentare che vi partecipa, sia la funzionalità dell'or-

gano in questione.

In questo quadro va inserita la correzione di una disarmonia particolarmente evidente: quella derivante dall'istituzione, presso la sola Camera, a partire dal 1° gennaio 1998, 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 sedi parlamentari estranee alla rigida applicazione del principio di maggioranza.

Un'altra disarmonia sembra essersi aggiunta, di recente. Nella realtà istituzionale e nel sito internet della Camera, che prontamente la rispecchia, ha fatto infatti la sua comparsa la categoria delle «*Commissioni di studio istituite dalla presidente della Camera*» (per ora con riferimento a due ipotesi: la Commissione per i diritti e i doveri relativi ad internet e la Commissione «Jo Cox» sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio). Caratteri comuni alla loro base: essere istituite su impulso della presidente della Camera, e dunque senza una delibera dell'Assemblea e tantomeno una previsione di legge o di regolamento parlamentare alla sua base; essere composte da parlamentari e da soggetti non parlamentari (indicati dalla stessa presidente della Camera); essere presiedute dalla stessa presidente della Camera; riunirsi nelle sedi della Camera, con il supporto dei relativi uffici, tra l'altro ai fini della redazione dei resoconti stenografici delle sedute, anch'essi pubblicati sul sito internet della Camera. Qualche diversità tra le due commissioni succitate si riscontra quanto alla composizione. Mentre nella prima la componente parlamentare rappresenta sì tutti i gruppi ma con un minimo di proporzionalità al proprio interno (per cui, in particolare, tre membri appartengono al gruppo del Partito Democratico),

nella seconda i parlamentari sono rigorosamente uno per ogni gruppo (anche perché nel frattempo questi si sono moltiplicati; il solo Gruppo misto ne ha due). Inoltre, nella seconda commissione i soggetti non parlamentari sono suddivisi, al loro interno, in tre categorie: «rappresentanti di altre istituzioni/organi nazionali e sovranazionali» (3); «rappresentanti di associazioni e di istituti di studi e ricerche» (8); semplici «esperti» (2).

Si tratta di un fenomeno evidentemente nuovo, che non ha corrispondenti al Senato, e che in qualche misura richiama l'esperienza delle commissioni (bicamerali) c.d. «miste», ossia composte da parlamentari e da soggetti esterni, che peraltro tendevano a riunirsi presso singoli ministeri (ne residuano oggi tre: Commissione di vigilanza Cassa Depositi e Prestiti; Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi; Commissione consultiva ricompense al merito civile).

3.2. *Nel computo delle astensioni e del numero legale*

Se il Comitato per la legislazione e, a maggior ragione, le commissioni di studio istituite dal presidente di Assemblea rappresentano disarmonie recenti, assai più risalente è quella che attiene ai diversi criteri seguiti, nei due rami del Parlamento, per il computo delle *astensioni*, sin dall'indomani dell'entrata in vigore dello statuto albertino (e, all'inizio, pur nell'identità delle relative disposizioni regolamentari).

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.

Sorprende anche, giuridicamente e politicamente, il diverso uso delle modalità di *verifica del numero legale* che si registra alla Camera e al Senato soprattutto in Assemblea, pur in presenza di discipline regolamentari pressoché coincidenti, le prassi applicative si sono diversificate in modo sensibile. 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, al 17 febbraio 2017, ad esempio, si sono effettuati con tale modalità ben 20.453 votazioni e si sono registrati solo 6 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.

Si sono invece di recente attenuate, per effetto dell'istituzione del registro delle presenze nelle commissioni permanenti della Camera (delibera 25 ottobre 2011, Ufficio di Presidenza), le diversità concernenti le modalità di verifica del numero legale in Commissione, che creava situazioni paradossali nelle Commissioni bicamerali, con varianti di regolazione, a seconda del fatto che la loro presidenza spettasse ad un deputato o ad un senatore. Ora, in attuazione dell'articolo 13 del decreto-legge n. 138 del 2011 (legge n. 148 del 2011), le Camere «individuano in conformità ai rispettivi ordinamenti, le modalità più adeguate per correlare l'indennità parlamentare al tasso di partecipazione di ciascun parlamentare ai lavori del *plenum* e delle articolazioni interne, Giunte e Commissioni».

Le diversità tanto nel computo delle astensioni quanto 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. In proposito, sembra che le

soluzioni seguite dalla Camera siano, nel complesso, quelle più funzionali e anche giuridicamente più persuasive: lo attesta anche il fatto che la proposta di modifica del regolamento del Senato presentata, nel febbraio 2012, dai senatori Zanda e Quagliariello, allora ai vertici dei due principali gruppi del Senato, optò per estendere al Senato la modalità di computo degli astenuti che è propria della Camera (A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 29).

3.3. Nella programmazione dei lavori e nel contingentamento dei tempi

Disarmonie significative 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 peso del presidente del Senato nella programmazione dei lavori era decisamente maggiore del suo «dirimpettaio», oggi accade esattamente il contrario. Il calendario dei lavori predisposto dal presidente del Senato, in mancanza dell'unanimità in Conferenza dei capigruppo, può essere infatti sottoposto alla votazione di eventuali modifiche da parte dell'Assemblea (che ovviamente delibera a maggioranza). Il presidente della Camera, invece, sempreché nella Conferenza dei capigruppo non si registri l'accordo dei presidenti di gruppo che rappresentano i tre quarti dei deputati, 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 Ca-

mera. 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 sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del decreto-legge. Anche nella XVII legislatura, dopo il discusso «precedente» della c.d. «tagliola» applicata dalla presidente Boldrini, il tema sembra essere stato nuovamente rientrato nell'ombra, fors'anche in attesa di conoscere l'esito della riforma costituzionale e, soprattutto, del meccanismo dei progetti di legge «a data certa» che esso prefigurava. Irrazionale appare altresì l'asimmetria relativa ai provvedimenti collegati alle manovre di finanza pubblica, per i quali il solo regolamento della Camera consente al governo di chiedere un termine entro il quale deliberare.

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.

3.4. Nel procedimento legislativo

Nel *procedimento legislativo* sussistono differenze «storiche»: quali quelle che attengono alla disciplina della sede redigente (peraltro ormai sostanzialmente in disuso) 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.

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, dopo pochi mesi (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 dei tempi, 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). Alla Camera come al Senato le relazioni scritte all'Assemblea sono sostanzialmente cadute in desuetudine: rinunciandosi così a quel prezioso ruolo di intermediazione tra tecnica e politica che invece in altri ordinamenti viene egregiamente svolto dalla documentazione parlamentare fatta propria dalle commissioni (per tutti, si pensi agli eccellenti documenti approvati dalle commissioni della *House of Lords*).

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» come «da votare» 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 «maxi-articoli» ...). Si tratta di una prassi originariamente formatasi nella Commissione bilancio, in sessione di bilancio. Ed è infatti qui che, nella sessione di bilancio 2016, essa ha segnato i suoi sviluppi ulteriori: giungendosi a richiedere la segnalazione degli emendamenti al momento stesso della loro presentazione (con quote eguali, curiosamente, per i gruppi di maggioranza, da un lato, e per i gruppi di opposizione, dall'altro).

Di notevole peso – e curiosamente persistente – 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. È 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).

È piuttosto curioso – e indice del fatto che in qualche caso un'emendabilità ampia del disegno di legge di conversione finisce per far comodo a molti, se non a tutti – che tale asimmetria persista nonostante che la Corte costituzionale abbia ormai optato per la lettura più rigorosa del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione: in particolare con le due sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, superando precedenti incertezze, ha configurato la legge di conversione come tenuta ad avere «un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge» e ne ha ricavato le conseguenti regole di inammissibilità degli emendamenti tendenti «a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.».

3.5. *Nei procedimenti fiduciari*

La disarmonia che oggi riveste un maggiore rilievo sul piano del sistema politico-istituzionale è, probabilmente, 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).

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». È invalsa però, sempre in Senato, 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 già 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 dal c.d. *Premier question time*, introdotto alla Camera con le modifiche regolamentari del 1997, che non ha corrispondenza nell'altro ramo del Parlamento: anche se la prassi di pressoché costante inottemperanza da parte dei presidenti del consiglio dei ministri ha di fatto uguagliato la situazione nei due rami, sostanzialmente azzerando la effettività della procedura alla Camera...

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. È 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 a materie diverse dall'insindacabilità, per coinvolgere anche gli altri procedimenti che si svolgono nelle aule parlamentari.

3.6. *Nei procedimenti europei*

Differenze terminologiche, ma ora anche di sostanza, con importanti riflessi sull'attività europea, sono poi riscontrabili tra Camera e Senato nei loro procedimenti europei: ossia nella parte nazionale di

procedimenti che sono configurati come euro-nazionali, sia nel senso che le fonti che li disciplinano sono in parte di diritto dell'Unione; sia nel senso che ad esso partecipano istituzioni europee accanto a istituzioni nazionali.

Ad esse è dedicato un apposito capitolo (di Cristina Fasone e Giovanni Piccirilli). Qui preme sottolineare, a mo' di esempio assai emblematico, le differenze piuttosto radicali che contraddistinguono l'approccio dei due rami del Parlamento con riguardo al c.d. *early warning system*, ossia al controllo sull'osservanza del principio di sussidiarietà. Le procedure si diversificano, infatti, tra l'altro, riguardo: alle fonti che le disciplinano (due pareri della Giunta per il regolamento della Camera; una lettera del presidente del Senato); al ruolo spettante alla Commissione politiche dell'Unione europea in rapporto alle Commissioni di merito (alla Camera, competente in via esclusiva; al Senato, in grado di sostituirsi alla Commissione di merito); alle modalità di coinvolgimento dell'Assemblea (modellate, alla Camera, sul procedimento legislativo e, al Senato, su quelli di esame delle risoluzioni); e, infine, e soprattutto, al rapporto con le altre «procedure europee», ossia con il «dialogo politico» e con i poteri di indirizzo e di controllo nei confronti del governo in materia europea (inteso come rigida separazione dalla Camera e invece come sistematica sovrapposizione dal Senato).

L'esito di questa situazione, al di là del dubbio su quale sia l'opzione preferibile, consiste in una assai significativa differenziazione quantitativa tra i due rami del Parlamento. Nell'ambito del «dialogo politico», il Senato ha approvato, e inviato alla Commissione europea, più di 400 risoluzioni mentre il corrispondente dato della Camera è di poco superiore ai 100 documenti (la terminologia differente si deve anche qui ad una diversa opzione fatta propria dai due regolamenti parlamentari). Vi è stato poi e, soprattutto, un forte incentivo istituzionale nell'adozione di posizioni divergenti tra i due rami del Parlamento sui medesimi provvedimenti: ipotesi che infatti si è prontamente verificata, con l'effetto di indebolire non poco la posizione italiana nei negoziati che su tali provvedimenti si svolgono a Bruxelles.

3.7. Nelle regole di condotta per i parlamentari e nella disciplina dei lobbisti

Le asimmetrie, infine, si sono ulteriormente accentuate di recente, su questioni che, proprio perché parecchio innovative per l'ordinamento parlamentare italiano, avrebbero meritato quantomeno una riflessione congiunta, in sede istruttoria. E che invece sono state oggetto di iniziative divergenti e assunte, nell'invarianza del dato regolamentare, con atti atipici e prassi prive di uno specifico fondamento normativo.

Nel corso del 2016, presso la sola Camera, si è infatti adottato, in primo luogo, un «*Codice di condotta dei deputati*», approvato dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 12 aprile 2016; e in secondo luogo, una «regolamentazione dell'attività di *rappresentanza di interessi* nelle sedi della Camera dei deputati», approvata nella seduta della Giunta per il regolamento del 26 aprile 2016, la cui deliberazione attuativa è stata approvata dall'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017.

Al Senato, almeno per ora, non si rinviene nulla di simile. Non solo: poiché le iniziative legislative in materia di rappresentanza di interessi, assai numerose anche nella XVII legislatura, sembrano essersi arenate presso la Commissione affari costituzionali del Senato (che pur vi ha dedicato decine di sedute, tra novembre 2014 e settembre 2016: A.S. n. 281 e abb.), viene quasi il sospetto che, in attesa che esse vadano avanti, la Camera abbia inteso, intanto, disciplinare ciò che poteva con atto monocamerale. In compenso, il Senato ha sviluppato forme di consultazione pubblica e generalizzata, avviando, nel marzo 2017, una sorta di «consultazione sulla consultazione», volta a definire delle apposite «Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato».

Si riscontrano, perciò, linee strategiche diverse, quando non opposte, che appare necessario coordinare se si hanno a cuore il prestigio e la funzionalità dell'istituzione parlamentare.

4. Proposte

1. Innalzare il numero minimo di parlamentari per la formazione dei gruppi ed eliminare gli incentivi alla frammentazione;

2. Prevedere, anche al Senato, l'irrelevanza degli astenuti al fine di determinare la maggioranza per deliberare;

3. Ridisegnare il sistema delle commissioni permanenti di Camera e Senato, riducendone il numero, istituire commissioni dedicate al controllo e razionalizzare l'esperienza delle commissioni bicamerali

4. Omogeneizzare tra Camera e Senato le modalità di rilevazione del numero legale, eliminando la possibilità di richiedere verifiche a ripetizione

5. Applicare anche alla Camera il contingentamento dei tempi all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge

6. Introdurre, anche in Senato, regole più stringenti per l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge

7. Vietare la prassi dei maxi-emendamenti, assicurando il rispetto non solo formale ma anche sostanziale dell'obbligo di approvare le leggi «articolo per articolo».

8. Reintrodurre l'obbligo, per le commissioni in sede referente, di predisporre una relazione scritta per l'Assemblea.

9. Omogeneizzare le «procedure europee», in particolare adottando procedure simili e coordinate per l'espressione dei pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà

10. Adottare i medesimi codici di condotta e le medesime regole per i lobbisti.

Indicazioni bibliografiche

Sulla difficile conciliabilità dei sistemi elettorali maggioritari con il bicameralismo paritario, prefigurando il rischio di esiti elettorali divergenti tra i due rami del Parlamento, cfr. R. D'Alimonte, *La riforma elettorale tra metodi e contenuti*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 37-74, e C. Fusaro, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, Bologna, Il mulino, 2007, p. 87-119.

Sullo «stallo» del 2013 cfr., per tutti, M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in [www.amministrazioneincam-](http://www.amministrazioneincammino.it)

[mino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2013 e V. Lippolis-G.M. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il mulino, 2016, spec. 67 s.

Sulla regola dell'*entonnoir* e sulla garanzia ad essa appresentata dal Conseil Constitutionnel, cfr. D. Chamussy, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38 (Dossier: *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*), janvier 2013 (disponibile su <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-135703.pdf>). Sulla sua applicazione nel dibattito parlamentare relativo alla revisione costituzionale cfr. L. Bartolucci, *Navette e interpretazione della «doppia conforme» nella revisione costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, n. 4, pp. 901-935.

Una trattazione delle procedure parlamentari alla Camera e al Senato è in A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il mulino, 2003 e in L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Bologna, Il mulino, 2013.

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), diretto da R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006, p. 1335 s.

Sui maxi-emendamenti e sulla loro incostituzionalità, cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, e *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, Cedam, 2010.

Sulla necessità di riarticolare le commissioni permanenti e di istituire commissioni di controllo cfr. C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

Sulle origini «spontanee» della disomogeneità relativa al compito degli astenuti cfr. R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino (1846-1849)*, Roma, Luiss University Press, 2016, spec. p. 69 s.

A commento della proposta di riforma del regolamento Zanda-Quagliariello, cfr. N. Lupo-G. Perniciaro, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012, n. 1, G. Savini, *Primi osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, e F. Soggi, *La proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato*, in www.forumcostituzionale.it, 28 marzo 2012. Sull'esperienza della *House of Lords* cfr., per

tutti, M. Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, Oxford University Press, 2013, specialmente il cap. 8.

Sullo statuto dell'opposizione si vedano, anche per ulteriori indicazioni, G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il mulino, 2013, e V. Casamassima, *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013.

Sui regolamenti del 1971 cfr. le recenti rilettura a più voci *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, Il mulino, 2012 e *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quaranta anni*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2013.

Sul ruolo dei presidenti di Assemblea, cfr. *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, Jovene, 2014, e *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi, Bologna, Il mulino, 2014. In particolare, sulla c.d. «tagliola», vista come l'applicazione, alla Camera, di una procedura prevista al Senato, cfr. G. De Cesare, *Divergenze e convergenze fra i regolamenti parlamentari quanto al metodo delle riforme istituzionali*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Bologna, Il mulino, 2016, pp. 307-335 e Id., *Il Canguro e la Ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell'altra Camera. La versione dei media on line*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 23*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 47-80. Per una difesa dell'operato del presidente della Camera cfr. S. Baldelli, *Ragioni ed effetti della c.d. «ghigliottina» alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell'ambito della funzione parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2016, n. 3, pp. 519-547.

Sulla legislazione italiana si vedano, dal 2006 in poi, i *Rapporti sullo stato della legislazione* e alcune iniziative realizzate dai presidenti di turno del Comitato per la legislazione: *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia, Grafo, 2011, e *Politica della legislazione, oltre la crisi*, a cura di L. Duilio, Bologna, Il Mulino, 2013.

Sulle asimmetrie nel procedimento dell'*early warning system*, cfr., volendo, N. Lupo, *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate*, in *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, edited by Anna Jonsson Cor-

nell and Marco Goldoni, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 225 s.

Sul codice di condotta cfr. P. Gambale, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un «codice etico» per i parlamentari?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 2; S. Sileoni, *Il codice di condotta della camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, ivi, 2016, n. 2, G. Piccirilli, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, ivi, 2016, n. 3.

Sulla regolamentazione del lobbying cfr. P.L. Petrillo, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove. Luci e ombre della regolamentazione delle lobby a Montecitorio*, in www.forumcostituzionale.it, 23 febbraio 2017.

1. Premessa

L'evoluzione dei «poteri europei» dei parlamenti nazionali costituisce uno degli elementi di maggiore innovazione delle istituzioni parlamentari negli ultimi decenni. La spinta esterna alla loro «europeizzazione» rappresenta un forte incentivo a ripensare tanto i profili organizzativi che quelli procedurali, che deve essere colto come preziosa opportunità.

Il formale riconoscimento, da una parte, della democrazia rappresentativa quale fondamento dell'Unione europea e, dall'altra, del contributo dei parlamenti nazionali al suo «buon funzionamento» consolida una linea di sviluppo della democrazia europea che, per quanto presente sin dai Trattati di Roma, non era mai emersa a livello così esplicito. Al contempo, delinea una «responsabilità per l'integrazione» in capo ai parlamenti nazionali che deve essere dotata di procedure formali, tali da essere in grado di riconnettere un processo di integrazione (sempre più fiaccato dalla crisi di legittimazione derivante dal suo *output* decrescente, anche in ragione della persistente situazione di crisi economica) con le istituzioni tradizionalmente depositarie della rappresentanza nazionale, nonché sedi di esercizio «naturale» della sovranità.

Da questo punto di vista, il Parlamento italiano necessita (quasi ultimamente) di un aggiornamento delle sue procedure.

In continuità con due tendenze fondamentali dello sviluppo costituzionale dell'ordinamento italiano – ossia l'evoluzione «tacita» sia della forma di governo, sia del rapporto tra ordinamento nazionale e integrazione europea – le procedure parlamentari europee sono state sviluppate in maniera sempre più informale, attraverso mezzi e fonti spesso «sperimentali» quando non del tutto informali, che necessitano di un coordinamento reciproco. Inoltre, l'occasione è tanto più strategica in quanto consente, mediante l'innovazione procedurale, di affinare il circuito di definizione della posizione italiana sulle *policy* europee, inserendo sedi e cornici ulteriori e dedi-

cate per il confronto con il governo.

L'approccio metodologico di fondo al quale si ispirano le brevi riflessioni che seguiranno è quello offerto dall'impostazione del rapporto tra parlamento italiano e integrazione europea come fortemente caratterizzato da una matrice procedurale (Manzella), da inserirsi nel contesto costituzionale composito dell'ordinamento «euro-nazionale» (Manzella-Lupo), all'interno del quale la crescente interdipendenza tra Unione europea e Stati membri richiede l'apporto coordinato di entrambi i livelli al fine del buon funzionamento di entrambi, nonché di una funzionale e proficua collaborazione reciproca.

2. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti, tra desuetudine e necessità di aggiornamento

Le disposizioni dei regolamenti della Camera (Capo XXVIII) e del Senato (Capo XVIII) per le questioni di attinenza alla partecipazione all'Unione europea non sono stati più modificati, rispettivamente, dal 1999 e dal 2003, dunque da quando era vigente il Trattato di Nizza. Le novità introdotte con il Trattato di Lisbona, con la riforma della *governance* economica europea e con la legge n. 234/2012 non hanno contribuito a modificare questa situazione. Si è ricorso soltanto a «procedure sperimentali» sulla verifica parlamentare del rispetto del principio di sussidiarietà, *ex* Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona (contenute, alla Camera, in due pareri della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010 e, al Senato in un lettera inviata dal presidente ai presidenti di commissione il 1 dicembre 2009): procedure che, dopo più di sette anni, non sono mai state trasfuse nel testo dei regolamenti e che sono ancora considerate, appunto, «sperimentali», e quindi dallo *status* incerto e dal regime di pubblicità discutibile, specie al Senato.

L'assetto delineato da alcuni articoli, come l'art. 125 reg. Cam. e l'art. 143 reg. Sen., sull'esame delle risoluzioni del Parlamento europeo e delle decisioni delle Assemblee interparlamentari internazionali, in qualche misura può considerarsi desueto. Sia perché non sembra che si proceda all'analisi di tali documenti, sia perché l'evolu-

zione dei poteri e del ruolo istituzionale del Parlamento europeo lo ha notevolmente differenziato rispetto alle Assemblee di organizzazioni internazionali (come il Consiglio d'Europa, la Nato etc.): a tal punto che il loro accostamento nello stesso articolo appare quanto mai stridente. Le risoluzioni del Parlamento europeo, in particolare quelle legislative, vengono semmai esaminate congiuntamente alla proposta di atto legislativo dell'Unione europea a cui si riferiscono da parte della Commissione politiche dell'Unione europea alla Camera (art. 127 reg. Cam.) e da parte della Commissione competente per materia e della Commissione politiche dell'Unione europea al Senato (art. 144 reg. Sen.).

Ugualmente desueti appaiono gli articoli sull'esame del disegno di legge comunitaria annuale e della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo (artt. 126-*ter* reg. Cam. e 144-*bis* reg. Sen.), visto che la legge n. 234/2012 ha previsto lo sdoppiamento della «legge comunitaria» nella legge europea e nella legge di delegazione europea e della «relazione annuale» nella Relazione programmatica (da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, per quello successivo) e nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Ue (da presentare entro il 28 febbraio di ogni anno).

Le rimanenti disposizioni dei regolamenti relative alla partecipazione del Parlamento italiano agli affari europei possono essere raggruppate in due categorie. Quelle che, al momento, non necessitano di aggiornamenti specifici (aldilà della opportunità di qualche revisione linguistica) e quelle che, invece, sono da modificare in ragione delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, dal diritto derivato dell'Unione e dalla nuova legge n. 234/2012.

Nella prima categoria rientrano le disposizioni per il controllo parlamentare, da parte delle rispettive Commissioni politiche dell'Unione europea. Queste sono specificamente consultate, sui progetti di legge e gli schemi di atti normativi del governo per l'applicazione dei Trattati europei e delle norme di diritto derivato e, in generale, sulla compatibilità di tutti i progetti di legge col diritto dell'Unione (artt. 126 reg. Cam. e 144, c. 3 reg. Sen.) nonché le norme sull'esame delle sentenze dalla Corte di giustizia (artt. 127-*bis* reg. Cam. e 144-*ter* reg. Sen.).

Nella seconda categoria, quella delle disposizioni che richiedono un aggiornamento, si possono includere, invece, le norme sull'audizione del ministro competente in Commissione su specifiche proposte legislative europee, su affari trattati dalle istituzioni europee e, più in generale, sulla loro attività (artt. 126-*bis* reg. Cam. e art. 142 reg. Sen.). Qui appare opportuno un coordinamento tra queste disposizioni dei due regolamenti e gli artt. 4 e 7 della legge n. 234/2012, che rafforzano gli obblighi informativi e di rendicontazione del governo verso il Parlamento. Tali articoli, tra le altre cose, stabiliscono che il governo riferisca alle Camere sulla posizione che intende assumere in vista del Consiglio europeo e, su richiesta, anche delle riunioni del Consiglio dell'Unione. Il governo dovrà poi dar conto delle risultanze di tali riunioni entro quindici giorni dal loro svolgimento, nonché giustificare dinanzi ai competenti organi parlamentari l'eventuale mancato rispetto degli indirizzi forniti dalla Camere sugli atti legislativi e sulle proposte legislative europee, fornendo adeguate motivazioni.

Nella medesima categoria sono da inserire le disposizioni regolamentari sul controllo delle proposte legislative e dei documenti di consultazione europei (artt. 127 reg. Cam. e 144 reg. Sen.), ormai obsolete in virtù del controllo di sussidiarietà disciplinato dal relativo Protocollo allegato al Trattato di Lisbona e del «dialogo politico» con la Commissione europea. Procedure che mettono in collegamento diretto la Commissione europea con il Parlamento. In questo caso, sarebbe opportuno che la codificazione delle prassi parlamentari e delle procedure sperimentali – da estendere, per quanto possibile, anche al caso del «dialogo politico» – tenga conto delle disposizioni della legge n. 234/2012, ad esempio per quanto riguarda la partecipazione dei Consigli e degli esecutivi regionali alla formazione del diritto dell'Unione.

Ugualmente da aggiornare sono le disposizioni dei due regolamenti sulle audizioni di rappresentanti delle istituzioni europee, che si riferiscono solo al Parlamento europeo e alla Commissione europea (artt. 127-*ter* reg. Cam. e 144-*quater* reg. Sen.). Il quadro complessivo dei rapporti tra i parlamenti nazionali e le istituzioni e gli organismi europei è infatti sostanzialmente cambiato rispetto al momento in cui i regolamenti parlamentari sono stati modificati in

proposito. Basti pensare al ruolo che il presidente della Banca Centrale europea, del Consiglio europeo, quello dell'Eurogruppo e del Vertice euro si sono visti riconosciuto, per via della combinazione tra entrata in vigore del Trattato di Lisbona, adozione delle misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona, e capacità di influenza personali. Oppure pensare al neo-istituito «dialogo economico» e al «dialogo bancario»: per concludere che non è possibile escludere questi attori istituzionali dal novero dei soggetti audibili dalle Commissioni parlamentari (adeguamento conseguito finora solo in via di prassi).

3. Il completamento attuativo della l. 234/2012

La legge n. 234/2012 ha fornito, dopo oltre tre anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, una cornice attuativa dei poteri europei del Parlamento italiano, che tuttavia necessita di completamento e affinamento.

Per un primo profilo, sono ad oggi del tutto mancanti disposizioni regolamentari di attuazione di parti rilevanti delle procedure di revisione dei Trattati europei, disciplinate dall'art. 48 TUE. Se è vero che l'art. 11 della l. 234/2012 individua nel procedimento legislativo l'*iter* per il perfezionamento delle revisioni semplificate di cui all'art. 48 (6) TUE, mancano invece:

– sia le procedure per l'individuazione dei rappresentanti del parlamento italiano nel caso di revisione secondo la procedura ordinaria che prevede la convocazione di una Convenzione (salvo che il Consiglio europeo, a maggioranza semplice e previa approvazione del Parlamento europeo, non decida diversamente: art. 48 (3) TUE),

– sia le forme attraverso le quali debba avvenire la «deliberazione» parlamentare nei casi di attivazione delle c.d. clausole passerella (art. 48 (7) TUE).

Questo «silenzio» regolamentare consente letture diverse e non coincidenti del rapporto reciproco tra le due Camere nell'esercizio di questo importante potere parlamentare. Ciò potrebbe, nel secondo dei casi indicati, consentire addirittura il transito di determinate materie dall'unanimità alla maggioranza qualificata presso il

Consiglio: limitando quindi gli stessi poteri del parlamento italiano nel rallentare o al limite impedire l'adozione della decisione mediante l'influenza esercitata sul «proprio» governo. Le stesse considerazioni si estendono alla mancanza di procedure per i poteri di cui all'art. 81 (3) TFUE, in relazione al «veto» esercitabile nei confronti di decisioni che determinano gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali.

Altrettanto, necessita di completamento regolamentare il cd. meccanismo del «freno di emergenza», attivabile dalle Camere al fine di richiedere il coinvolgimento del Consiglio europeo su dossier nei quali sono coinvolti «importanti aspetti» della sistema di sicurezza sociale (art. 48 TFUE), «aspetti fondamentali» del sistema di giustizia penale relativi all'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri, ai diritti della persona nella procedura penale, ai diritti delle vittime della criminalità; (art. 82 (3) TFUE), nonché alle norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale art. 83 (3) TFUE.

4. Proposte

Date le numerose (e importanti) innovazioni intervenute sia al livello di diritto primario dell'Unione (con il Trattato di Lisbona), sia al livello di legislazione interna (in particolare, con la l. 234/2012), è irrinunciabile un intervento organico di revisione complessiva del Capo XVIII del regolamento del Senato e del Capo XXVIII del regolamento della Camera dei deputati. All'interno di questa operazione, l'aspetto più urgente è certamente quello di conferire stabilità ai regimi sperimentali a vario titolo introdotti (in modi comunque informali: lettere dei presidenti, circolari) rispetto ai poteri «europei» del Parlamento italiano.

In questa prospettiva, uno dei principali aspetti controversi nell'aggiornamento dei regolamenti parlamentari è quello di determinare come e in che misura l'attivazione e l'esecuzione di certe procedure sia da rimettere al coordinamento tra le due Camere, stante il permanere del bicameralismo paritario. A tal riguardo, in coerenza con l'impianto complessivo delle proposte avanzate in questa

sede, pare opportuno incentivare il massimo coordinamento intercamerale, anche mediante l'istituzione di raccordi stabili tra i due rami del Parlamento, lasciando tuttavia a ciascuno di essi la possibilità di pronunciarsi in via definitiva nei casi in cui il «potere europeo» sia attribuito alla singola Camera e non al «Parlamento nazionale» nel suo complesso.

Al contrario, quando la decisione è demandata a quest'ultimo – come in tutti i casi in cui i Trattati subordinano l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali – l'introduzione di nuove disposizioni regolamentari può spingersi fino alla identificazione di procedure bicamerali non legislative, che prevedano il massimo coordinamento tra le due Assemblee.

Infine, l'occasione di un intervento sui regolamenti parlamentari potrebbe essere utile al fine di rimediare ad alcune asimmetrie che conducono a sganciare i poteri «europei» del Parlamento italiano dal circuito della forma di governo interna, in modo da agevolare il raggiungimento di una posizione unitaria delle istituzioni italiane sui temi europei. Un primo passo potrebbe essere quello di assicurare la presenza del governo alle sedute di commissione nelle quali è prevista la discussione e l'approvazione di pareri ai fini del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico (al momento è previsto, in maniera in qualche modo anomala, soltanto che i documenti approvati debbano essere trasmessi anche al governo: l. 234/2012, art. 8 e 9).

In sintesi, si propone di:

1. effettuare un intervento organico sulle norme regolamentari formalmente vigenti, ma ormai in gran parte desuete o del tutto superate dall'evoluzione del diritto primario dell'Ue, nonché dalla legislazione interna;
2. nell'ambito di questa operazione, trasfondere nel testo dei regolamenti – conferendo così alle stesse certezza, accessibilità e stabilità – le procedure di partecipazione al controllo di sussidiarietà e al «dialogo politico», assicurando in questi ambiti la partecipazione costante del governo (che finora è semplice destinatario di comunicazioni alla conclusione dell'esame parlamentare dei documenti interessati);

3. codificare le procedure relative alla nomina dei rappresentanti delle Camere presso la Convenzione prevista per la riforma dei Trattati secondo la procedura ordinaria di cui all'art. 48 TUE;

4. disciplinare l'espressione della volontà parlamentare nei casi di attivazione delle «clausole passerella» (Art. 48 (7) TUE) nelle forme dell'atto bicamerale non legislativo, avvalendosi della massima coordinazione intercamerale possibile, e riservando alle singole Camere solo il voto finale

Indicazioni bibliografiche

La nuova direttrice conferita al processo di integrazione europea dall'inserimento del titolo II del TUE è al centro dell'indagine di A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione europea (Lezioni Jean Monnet 2010-2012)*, Napoli, 2012.

Il nuovo ruolo acquisito dai Parlamenti nazionali nell'Unione europea, alla luce delle innovazioni recate dal Trattato di Lisbona, è stato oggetto di grandissima attenzione in dottrina, sia ad ampio spettro in prospettiva europea e comparata, sia specificamente in relazione al Parlamento italiano.

Come riferimenti di carattere generale, si v., per tutti, E. Brok-M. Selmayr, *'Der Vertrag Der Parlamente' Als Gefahr für Die Demokratie?, Zu Den Offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen Gegen Den Vertrag Von Lissabon*, in *Integration*, 2008, p. 217 s.; B. Crum-J.E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 2009, p. 249 s.; R. Bellamy-S. Kröger, *Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance*, in *Parliamentary Affairs*, 2012, p. 775 s.

L'inquadramento delle procedure parlamentari italiane in questo contesto costituisce lo specifico oggetto del volume *The Italian Parliament in the European Union*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, di prossima pubblicazione con Hart publishing, 2017.

Specificamente sul controllo di sussidiarietà: P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*, Oxford-New York, 2012; *Democracy and Subsidiarity the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, Bologna, Il mulino, 2013; *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, a cura di A. Jonsson Cornell-M Goldoni, Oxford, 2017.

In italiano v., anzitutto, M Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V agg., Torino, 2012. La specifica prospettiva delle procedure euro-nazionali è alla base del volume *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, benché in realtà già prefigurato nell'impostazione nel precedente scritto di A. Manzella, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 1 s.

La desuetudine delle norme regolamentari vigenti e la problematizzazione del livello normativo per il recepimento delle novità derivanti dal nuovo quadro istituzionale europeo sono descritte da C. Fasone, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2010. Le innovazioni recate dalla l. 234/2012 sono puntualmente ricostruite da A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2013, e poi sono divenute oggetto di una analisi specifica nel *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, a cura di L. Costato, L.S. Rossi e P. Borghi, Napoli, 2015.

LA DECISIONE DI BILANCIO:
UN CANTIERE CHE SI RIAPRE

1. Un *incipit*

L'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 rafforza e stabilizza le soluzioni riformatrici puntuali e ben localizzate nel tessuto della Carta: da ultimo, il complesso e articolato intervento in materia di «diritto del bilancio» realizzato con la legge cost. n. 1 del 2012 e con la legge rinforzata n. 243 del 2012. Appare quindi del tutto appropriato cercare ora di capire e delineare meglio quali possono essere i passaggi procedurali e organizzativi lungo i quali dare respiro ed efficacia al disegno della riforma costituzionale del 2012 alla sua prima completa applicazione nella sessione di bilancio 2017-2019: sessione largamente segnata dalle esigenze della tornata referendaria. Si può provare a indicare qualche tratto di questa esperienza che lascia comprendere quale possa essere la linea di lavoro per i prossimi anni, visto che il nuovo assetto delle istituzioni di bilancio appare destinato comunque a durare, essendo inscindibilmente connesso alle vicende istituzionali europee.

La sua evoluzione sarà necessariamente funzionale a una rilettura di alcuni vincoli comunitari e di diritto internazionale generale, come il *Fiscal Compact*. Chi scrive ha espresso subito riserve e dubbi sulle soluzioni individuate nel 2012, soprattutto in ordine all'inutile superfetazione dei criteri costituzionali inseriti nell'art. 5 della legge cost. n. 1/2012, mentre fin dal 1993, e poi a più riprese, si è espresso per una riunificazione e semplificazione dei due tronconi normativi della legge finanziaria e della legge di bilancio. Questa innovazione costituzionale, che di fatto ha rinviato al piano della cd legge rinforzata il contenuto della legge di bilancio – in sostanza declassando il livello dei principi costituzionali evocati *in primis* nel sesto comma del nuovo art. 81 Cost. – appare comunque un punto fermo. Esso è infatti assai opportuno nelle finalità sostanziali, ricco di sviluppi densi e interessanti che possono essere declinati e integrati con l'esigenza di costruire in modo meglio motivato e documentato i profili

della sostenibilità intertemporale del debito e degli equilibri strutturali di medio periodo. Al riguardo, si può parlare di ritipizzazione costituzionale della legge di bilancio, tema intorno al quale è possibile ricostruire e aggiornare molti istituti contabili che determinano la qualità della decisione di bilancio.

Queste brevi considerazioni riprendono il filo di una valutazione diacronica di una vicenda che si svolge, a partire dal 1948, secondo tempi e ritmi del tutto coerenti con le fasi e i conflitti politico istituzionali della nostra storia repubblicana e democratica: una sorta di autobiografia istituzionale. Vicenda che, seppure secondo tempi spesso troppo lenti rispetto alle esigenze di una politica economica e di bilancio idonea a tenere la rotta dello sviluppo lungo sentieri efficaci, presenta tuttavia una sua logica interna.

Le nostre procedure di bilancio sono inserite nel *framework* europeo e la costruzione comunitaria è entrata in una fase di fragilità istituzionale di cui ora molti studiosi e commentatori si rendono pienamente conto. «La debolezza europea deriva sia dal sistema istituzionale per l'assenza di un forte governo confederale o federale, sia dall'indebolimento subito durante la crisi». I due profili sono molto probabilmente parte dello stesso processo causale.

Appare dunque ragionevole ritenere che la questione dell'appropriatezza delle regole, e in particolare della cornice europea che disciplina in modo minuto il contenuto e la qualità della decisione di bilancio dei singoli Stati, è cruciale per sostenere una prospettiva di crescita economica. Secondo l'Ocse, l'Uem nel prossimo biennio 2017-2019 crescerà di poco sopra l'1,5% medio, circa la metà degli Usa: questo freno tirato che alimenta la crisi occupazionale e sociale (per assorbire l'attuale disoccupazione l'Uem dovrebbe crescere nell'intorno del 3%) appare in larga misura il frutto di questa zoppia istituzionale.

Una unione di Stati che si dota di una moneta unica per regolare tutte le transazioni, se non vuole ridursi ad un sistema di cambi fissi, deve necessariamente darsi regole condivise sulla politica fiscale e di bilancio e sull'unione del sistema bancario che denomina attivi e passivi nella stessa unità di conto. Ma se queste regole fissano equilibri finanziari in tutti i punti del sistema – vietando trasferimenti finanziari tra le diverse aree e Stati, e vietando che il bilan-

cio comunitario possa svolgere una reale funzione anticiclica a scala continentale (equilibrio e rigore negli Stati membri e deficit guidati nella federazione) – è molto probabile che sia proprio questo assetto istituzionale ad aver prodotto lentamente l'attuale asfissia economica.

In sintesi, nella cornice costituzionale italiana introdotta nel 2012, sembrano coesistere elementi evolutivi – che approfondiscono profili già presenti e ben valorizzati dalla giurisprudenza costituzionale più recente, sulla base dell'evoluzione della cornice contabile (la sostenibilità del debito dell'intera pubblica amministrazione e la costruzione di equilibri economici di medio periodo idonei a tenere sotto controllo la tendenza di fondo della finanza pubblica) – insieme a profili di autentica innovazione quali la ritipizzazione del manufatto legge di bilancio, secondo una linea evolutiva sulla quale è necessario riflettere.

2. Che cosa deve fare (e non deve fare) la legge di bilancio? Uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale.

Lo sviluppo storico degli assetti di democrazia rappresentativa ripropone una questione che assume modulazioni differenti a seconda dei differenti tratti istituzionali: che cosa può, deve e non deve fare la legge di bilancio? Una volta unificato questo strumento e superato il dualismo con la legge di stabilità, resta l'esigenza di ridefinire uno strumento normativo che sta al confine tra più piani-fonte che connotano la natura, formale e sostanziale, di un ordinamento giuridico positivo: Costituzione; legge ordinaria; regolamenti parlamentari; regolamenti governativi e ministeriali. Più sostanzialmente, la legge di bilancio organizza e attua rapporti di potere, in primis tra governo e Parlamento: strumento tecnico per eccellenza nella cui elaborazione ed evoluzione concorrono in modo determinante profili storico-costituzionali ed economico-sociali.

Con la revisione costituzionale del 2012 (legge cost. n. 1) l'assetto istituzionale è pervenuto a un nuovo punto di sintesi tra i due piani di analisi: sul terreno della modellistica economica che viene in qualche modo assunta come base delle soluzioni immesse in Costituzione, con una sorta di rinvio recettizio in bianco alle metodologie

comunitarie di costruzione del Mto (obiettivo strutturale di medio termine); come ricostruzione dei limiti e criteri costruttivi della legge di bilancio.

E del resto l'esigenza di mantenere in equilibrio dinamico il bilancio pubblico è chiarissima e risalente nella giurisprudenza costituzionale. Le scelte di bilancio sono «decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del governo e all'approvazione del Parlamento: esse esigono un particolare e sostanziale rispetto da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che nella giurisprudenza di questa Corte si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia dell'essenziale unitarietà e globalità del bilancio (vedi sentt. n. 1/1966, 22/1968 e 12/1987) e soprattutto nel principio di gradualità in ordine all'attuazione dei valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale» (vedi sentt. 26/1980, 349/1985, 12 e 173/1986, 33/1987, nonché ord. nn 336, 357, 672 e 840 del 1988 e 221 del 1989). «Queste posizioni – precisa ancora la Corte – presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 Cost., non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti piuttosto un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e Regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale (sent. n. 260/1990). Le sentt. nn. 213/2008, 70/115 e 192/2012 preparano e assecondano l'inserimento delle nostre regole di bilancio nella cornice europea. Nella nuova cornice costituzionale appaiono particolarmente significative le sentt. n. 70/2015 (in materia di perequazione pensionistica), n. 275/2016 (in materia di assistenza ai disabili) e n. 7/2017 (in materia di equilibrio finanziario endogeno delle casse di previdenza privatizzate). In sostanza, come si è avuto modo di osservare – definito un valore di equilibrio «verso cui deve tendere il bilancio pubblico (e dello Stato in particolare) – la composizione interna di questo equilibrio e la distribuzione delle risorse utilizzabili per sostenere la dinamica dei diritti a prestazioni sociali costituisce una specifica scelta legislativa che può, anzi deve, essere oggetto di uno scrutinio di conformità a Co-

stituzione, ove la gerarchia dei valori direttamente tutelati dalla Carta appaia violata. E questo scrutinio non può spettare che alla Corte. Dunque, il punto in discussione non è l'esistenza di risorse che in atto non ci sono, che non spetta alla Corte valutare, ma la distribuzione ragionevole e motivata di quelle che ci sono». E in questa indagine, sul processo motivazionale della legge e sui dati analitici utilizzati nel suo farsi, la cognizione della Corte risulta piena.

In sostanza, nell'assetto costituzionale, democratico e repubblicano, tutta l'area dei diritti sociali (i livelli essenziali civili e sociali posti alla base della prima parte della Carta e poi evocati dall'art. 117, c. 2, lett. m) assume un'articolazione e una strutturazione positiva che permea tutto l'indirizzo politico costituzionale e legislativo. Indirizzo che oggi deve fare i conti, in modo ben più motivato, con i profili della sostenibilità intertemporale del debito e con la costruzione di un equilibrio pluriennale di natura strutturale, che tenga conto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*.

3. Che cosa resta attuale nella soluzione del vecchio art. 81 Cost.?

Dunque, l'elemento che ci sembra del tutto attuale – sia nella dottrina prima richiamata che negli orientamenti della Corte costituzionale – resta la perfetta consapevolezza che è proprio la struttura del bilancio, nella sua regolarità e tipicità, a rendere più razionale e trasparente il processo decisionale che si svolge tra governo e Parlamento; questa struttura costringe a rallentare e controllare il processo di spesa/entrata, *ex ante* ed *ex post*, in modo da comprenderne la direzione e gli effetti. A prescindere quindi dalla visione economica sottesa a queste formulazioni, esse comunque delineano una funzione strutturale per la legge di bilancio che rimane del tutto valida. Si tratta di stabilizzare nel cuore del rapporto governo-Parlamento un manufatto tecnico, a forte valenza giuridica, che funziona da elemento di razionalizzazione del processo decisionale, fornendo alla collettività il senso delle priorità politiche e della loro proiezione finanziaria: priorità che possono e devono essere poi riesaminate in sede di rendicontazione, allo scopo di valutare la reale traiettoria delle gestioni pubbliche e dei loro risultati effettivi; in questo senso la relazione di fine mandato, introdotta per gli enti locali (art.

4 del d.lgs. n. 149/2011, da ultimo modificato dall'art.11 del d.l. n. 16 del 2014, convertito con modificazioni nella legge n.68 del 2014), costituisce la formulazione più avanzata e ricca di prospettive di una idea di bilancio, bene pubblico, che intende costruire per tutti i soggetti interessati, e *in primis* per i cittadini/elettori/contribuenti, un manufatto idoneo a mostrare il senso delle scelte politiche e delle riallocazioni al margine che queste scelte promuovono per le spese e le entrate pubbliche e nei fatti realizzano, sulla base di un criterio di effettività: manufatto quindi cruciale per il buon funzionamento di un sistema di democrazia basato sulla rappresentanza.

4. Lo spartiacque del 1978

In questa vicenda evolutiva, un primo spartiacque sostanziale si colloca nella riforma generale della cornice contabile del 1978 (legge n. 468): entrano in gioco la legge finanziaria, il bilancio di cassa, il bilancio pluriennale, i conti del settore pubblico. Tuttavia risulta subito piuttosto evidente che la legge finanziaria costituisce una sorta di *escamotage* per cercare di sciogliere il nodo dei limiti contenutistici della legge di bilancio; l'innovazione funzionale alle manovre viene collocata in uno strumento «esterno» alla legge di bilancio in senso formale, ma al servizio della decisione di bilancio, in senso sostanziale. Infatti, è proprio dal 1978 che si inizia a parlare di «decisione di bilancio» per alludere a un complesso di materiali normativi che si perfeziona dentro i limiti temporali della «sessione parlamentare di bilancio», nel cui ambito si discutono e approvano la legge finanziaria, la legge di bilancio, possibili strumenti ordinari o d'urgenza cd collegati alla manovra. La Corte costituzionale asseconda una linea ricostruttiva che conduce ad unità tutti i materiali normativi ricondotti dentro la sessione di bilancio ed ai limiti fissati dai saldi obiettivo votati *ex ante* dalle Camere in sede di discussione e approvazione (mediante lo strumento della risoluzione) del Documento di programmazione economico finanziaria.

Il *corpus* del 1978 è stato rivisto con cadenze decennali: la più innovativa è stata quella del 1988 (legge n. 362), che lega gli equilibri complessivi, la composizione e i saldi della legge finanziaria e della

legge di bilancio ad una decisione impegnativa, assunta *ex ante* dal Parlamento su proposta del governo, sulla base anche delle regole comunitarie. Si tratta appunto del Documento di programmazione economico finanziaria che si riferisce allo Stato e al settore delle pubbliche amministrazioni. Nel 1997 e poi nel 2007 la stessa struttura autorizzativa del bilancio cambia formato: dal micro al macro; si passa dai capitoli di spesa, prima alle unità di base e poi ai programmi. Nel 2009 (legge n. 196), in omaggio al cd federalismo, e alle nuove regole europee (*Six e Two Pack*), la cornice contabile viene completamente rivisitata e i documenti cambiano nome (legge di stabilità invece di legge finanziaria e documento di economia e finanza invece di documento di programmazione economico finanziaria): mentre tutto il quadro dei nuovi e più stringenti vincoli di equilibrio viene riprodotto dentro la nuova cornice. Tuttavia, è nel 2011 che la crisi finanziaria e la nota lettera della Bce creano le condizioni di costrizione (politica, psicologica, culturale, etc.) conducono alla velocissima e quasi unanime riscrittura dell'art. 81 Cost. (legge cost. n. 1 del 2012). In questo contesto, viene riconsiderata la stessa natura e forma giuridica della legge di bilancio; cade il limite contenutistico del terzo comma (con la legge di bilancio non si possono introdurre nuove entrate e nuove spese) e si stabilisce che: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Attraverso la decisione di bilancio fa ingresso nell'articolazione delle fonti la figura della legge rinforzata, quanto all'iter di formazione.

5. La difficile ricerca dei principi definiti con legge costituzionale

Il costituente del 2012 (legge cost. n. 1) mostra di essere consapevole che il tema dei contenuti da riconoscere alla legge di bilancio rimane sul tappeto, anche dopo aver eliminato il terzo comma del vecchio art. 81 Cost. che faceva da supporto (improprio) alla teoria formale. Mostra, cioè, di comprendere che il contenuto della legge

di bilancio non è un optional che si può rimodellare *ad nutum* ogni anno, secondo i desideri del governo di turno, ma deve comunque assumere un certo grado di tipicità e stabilità a protezione di una deliberazione parlamentare costante, chiara e ben articolata nella procedura, consapevole, trasparente, diacronicamente confrontabile e cognitivamente approfondita. Dunque, si tratta di tenere conto dei pregi e dei limiti delle esperienze fin qui fatte, con la legge finanziaria e poi con la breve stagione della legge di stabilità (ma i due strumenti sono omologhi) e di fissare dei paletti: i principi «definiti con legge costituzionale».

Questa operazione è «affidata» dal nuovo articolo 81 Cost., all'art. 5 della stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, articolo questo che, per la parte dei criteri di equilibrio e sostenibilità, si traduce in un rinvio secco e analitico ai criteri europei (comma primo); per quanto riguarda invece la legge di bilancio si limita a stabilire (comma secondo) che «la legge di cui al comma 1 (cioè la legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera), disciplina altresì: il contenuto della legge di bilancio». Dunque, i principi di cui parla il sesto comma del nuovo articolo 81 Cost. sono degradati da una fonte costituzionale ad una fonte «rinforzata» che peraltro, secondo la Corte costituzionale, al netto della procedura di formazione, si colloca comunque sullo stesso piano della fonte ordinaria quanto a potere conformativo delle posizioni giuridiche, pubbliche e private. La legge rinforzata non è una legge organica, sub-costituzionale quanto alla forza dei principi, ma una fonte più resistente quanto al processo di modifica. I principi restano determinati a livello costituzionale.

I vincoli della decisione di bilancio in senso contenutistico (equilibrio, sostenibilità, etc) sono quindi rinviati in ultima analisi alle fonti comunitarie (*Six Pack* e *Two Pack*) e trattatistiche (il *Fiscal Compact*), mentre il contenuto della nuova legge di bilancio, che assorbe il tratto della innovazione normativa assegnato prima alla legge finanziaria poi di stabilità, viene intestato alla fonte rinforzata. Si possono nutrire forti dubbi sulla costituzionalità intrinseca di questa soluzione; infatti, mentre l'art. 5 declina comunque i tratti contenutistici dei vincoli dell'equilibrio di bilancio (ripetendo le formule comunitarie), il rinvio secco di questi tratti alla fonte rinfor-

zata, evocata dal comma sesto dell'art. 81 Cost., per quanto riguarda la legge di bilancio, sembra equivalere ad un'elusione sostanziale del precetto costituzionale; alla definizione dei contenuti si sostituisce un declassamento della fonte. È un profilo che attiene direttamente al processo di ritipizzazione sostanziale della legge di bilancio e che forse è sfuggito alla gran parte dei commentatori. Del resto già nel 1993 e poi nel 2009 (P. De Ioanna, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in Giustizia amm.) era stata argomentata (da chi scrive) la tesi della unificazione di legge finanziaria e legge di bilancio sulla base del vecchio art. 81 Cost. Questa operazione è dunque forse l'aspetto più interessante e ricco di prospettive innovative della riscrittura dell'art. 81 Cost.: a condizione tuttavia che si abbia ben chiaro quali sono limiti e funzione della legge di bilancio, vecchia e nuova versione. Si ripropone così la domanda posta in avvio; che cosa deve e può fare la legge di bilancio nel nostro assetto di democrazia rappresentativa. Qui veramente l'Europa non c'entra; gioca la nostra sapienza giuridico-costituzionale e l'idea che abbiamo delle nostre procedure di rappresentanza democratica.

6. La legge rinforzata e la nuova cornice contabile

La risposta si trova dunque direttamente nell'art. 15 della legge n. 243 del 2012 (legge rinforzata) e poi nelle novelle che le Camere hanno introdotto alla legge generale di contabilità e finanza, n. 196 del 2009, (legge 4 agosto 2016, n. 163), per renderla coerente con le prescrizioni del predetto articolo. Punto di riferimento è il nuovo art. 21 (Bilancio di previsione) che sostanzialmente riproduce e perfeziona l'impostazione dell'art. 15 della legge n. 243 e integra tutte le novelle precedenti, a partire da quelle recate dal d.lgs. n. 90 del 2016.

L'orizzonte temporale della previsione resta triennale. La legge di bilancio viene organizzata su due sezioni ben distinte: la prima «... provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. Essa contiene, per ciascun anno del triennio di riferimento, le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'art. 10, c. 2, e i loro eventuali aggiornamenti ...». Il

successivo comma 1-ter elenca i contenuti, definiti come esclusivi, di questa prima sezione: l'elencazione riproduce in sostanza i contenuti della legge cd di stabilità, con alcune interessanti innovazioni. In particolare, la lettera *b*) stabilisce che la prima sezione può contenere «norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e delle spese previsti dalla legislazione vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi». Vale la pena di riportare anche il disposto del comma 1-quinquies, dove si richiama esplicitamente l'art. 15 della legge n. 243, per «espellere» dalla prima sezione «norme di delega, di carattere ordinamentale, interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda sezione... ».

Il comma 1-sexies stabilisce che la seconda sezione è formata sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri individuati nel Def, dell'aggiornamento delle previsioni per le spese per oneri inderogabili e fabbisogno e delle rimodulazioni delle autorizzazioni annuali consentite, sulla base del successivo art. 23 del disegno di legge.

In questa sede si prescinde da un'analisi e un commento puntuale di articoli segnati, come tutto l'impianto della legge di contabilità n. 196/2009, ora novellata, da un elevatissimo grado di tecnicismo e di dettaglio. Ciò che s'intende mettere in evidenza, ai fini del nostro discorso, è che sia la legge rinforzata sia la legge ordinaria, che le dà attuazione, utilizzano le stesse formule giuridiche che hanno segnato il processo di delimitazione contenutistica della legge di stabilità. Appare quindi aderente alla realtà delle cose affermare che la tipizzazione della nuova legge di bilancio trova il perimetro più generale nel divieto di norme di delegazione, micro-settoriali ordinamentali, nonché nel divieto espresso (e questa è un dettaglio tecnico interessante) di variazioni dirette di previsioni quantitative collocate nella seconda sezione, a legislazione vigente. La prima sezione costituisce e conclude l'area della integrazione-innovazione normativa

che viene esplicitamente considerata ammissibile per conseguire gli obiettivi programmatici declinati nel Def. Non si tratta di un'area libera nella sua latitudine potenziale, ma di un'integrazione-innovazione che comunque assume una sua tipicità (al riguardo sembra appropriato parlare di ritipizzazione costituzionale della legge di bilancio). Essa è funzionale alla esigenza che «ogni integrazione, modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e delle spese» deve avere una specifica previa sistemazione normativa. Ciò consente nella sede della prima sezione uno scrutinio analitico, bene informato e documentato delle scelte che possono condurre anche a riconsiderare comparativamente o in assoluto (art. 117, comma, lett. *m*) determinati diritti sociali: si pensi alla materia sanitaria, previdenziale o assistenziale.

La sfera di innovazione risulta dunque certamente ampliata; i criteri di equilibrio fissati con rinvio alle tecniche comunitarie di determinazione dell'obiettivo di medio termine (Mto) entrano direttamente nel processo di costruzione e deliberazione della legge di bilancio, anche nei raccordi con il sistema delle autonomie territoriali. Lo scrutinio delle posizioni soggettive comparativamente rimodulate, la scelta delle priorità e le soluzioni proposte devono però risultare chiaramente ricostruite sulla base del telaio di norme su cui si incide e sugli effetti che vengono associati a queste specifiche e puntuali innovazioni.

In particolare, anche gli oneri inderogabili (art. 21, c. 5, della legge 196 novellata), cioè le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati da leggi ovvero da altre fonti normative (ad esempio, stipendi, assegni, pensioni etc.), possono essere ridisciplinati direttamente nella prima sezione della legge di bilancio: alla condizione che le scelte siano rese normativamente esplicite, attraverso un loro compiuto e motivato scrutinio. Nello stesso senso, altri interventi di spesa – anche innovativi nel *quantum* e nelle tecniche di intervento – possono trovare posto nella prima sezione, a condizione che si colleghino ad istituti già presenti, i cui meccanismi si ritiene debbano essere rivisti.

Concludendo su questo punto, in aderenza stretta alle previsioni della legge rinforzata, la nuova legge di bilancio assorbe il binomio con la legge di stabilità e assume una nuova ritipizzazione. Questa

resta nettamente funzionale agli obiettivi programmatici deliberati dalle Camere, in sede di approvazione del Def, con un'apposita risoluzione. Questa operazione amplia sensibilmente e semplifica l'area delle integrazioni-innovazioni normative collocabili direttamente nella prima sezione della legge di bilancio; anche se questa area appare riconducibile a grandi linee entro l'ambito dei contenuti già ammessi, anche sulla base della prassi, dentro la legge finanziaria, poi di stabilità.

La difesa procedurale di questa area tipica resta affidata quindi alla maggior resistenza della legge rinforzata e alle difese previste dai regolamenti parlamentari, proprio a tutela di questa sfera di ritipizzazione contenutistica. In sostanza, il perimetro di questa sfera resta rimesso al *quorum* deliberativo della legge rinforzata (metà più uno dei componenti di ciascuna Camera) che è lo stesso già previsto dai regolamenti parlamentari affinché l'Assemblea possa superare il parere contrario della V Commissione (bilancio), espresso su testi normativi e motivato con la violazione dell'art. 81 Cost.

Se si rafforza l'argine e la credibilità di una programmazione ben costruita e motivata, i contenuti ammessi nella legge di bilancio possono assumere una loro coerenza con gli obiettivi e le tecniche con cui si intende agire nel triennio sull'andamento *tendenziale dei conti pubblici*.

Dunque, il *trade off* tra priorità delle scelte politiche, tradotte in chiare priorità di bilancio, e costruzione della programmazione, dovrebbe potersi riverberare in una più fluida e flessibile costruzione e gestione dei programmi e della loro nuova articolazione in azioni, grazie anche alla più estesa potenzialità del bilancio di cassa per le spese pluriennali. Azioni alle quali dovrebbe essere più agevole associare metodi di misurazione dei risultati più precisi e significativi, anche per valutare i dirigenti.

Appare ragionevole affermare che d'ora in avanti non dovrebbe essere più possibile richiamare lo schermo del carattere formale della legge di bilancio per eludere una profonda, graduale e trasparente rivisitazione analitica, dal basso, di tutti i programmi e le azioni di spesa. Mentre, come prima osservato, il meccanismo di ritipizzazione della legge di bilancio resta interamente affidato (e concluso) alla tecnica della legge rinforzata, cioè della maggior du-

rezza della fonte competente (art. 15, legge n. 243/2012).

7. Quali elementi di potenziale innovazione?

La sessione di bilancio 2017–2019, è stata dominata dall'esigenza di contenere al massimo i tempi dell'esame, soprattutto nella seconda lettura al Senato, per evitare ripercussioni negative dai risultati del referendum sulla chiusura dei conti pubblici e statali. La sequenza procedurale, in prima lettura, ha ricalcato il copione ben noto: maxi emendamento per l'Assemblea che riprende, media e sintetizza il testo, peraltro parziale in quanto l'esame referente non si è concluso, della Commissione bilancio (maxi che riprende anche norme di natura localistica), poi posizione della fiducia in Assemblea. La seconda lettura è stata una pura formalità. Al di là del senso di delusione, a ben vedere, è possibile mettere a fuoco elementi di potenziale innovazione, sostanziale e procedurale, coerenti con le linee aperte nel 1997 (con le unità previsionali di base della riforma «Ciampi») e poi proseguita nel 2017 con l'introduzione sperimentale delle missioni e dei programmi: assetto questo che viene poi sistematizzato con la legge cornice di finanza pubblica del 2009 n. 196.

La ritipizzazione costituzionale della legge di bilancio libera il campo (in apparenza) dalla necessità di costruire uno specifico meccanismo di copertura (come per la legge di stabilità, che ricadeva nell'ambito di applicazione del vecchio quarto comma dell'art. 81 Cost.) e riporta tutti gli effetti netti, finanziari ed economici, alla specifica e motivata dimostrazione del rispetto dell'equilibrio, nominale e strutturale, come definito nel Def e nelle formule comunitarie.

La legge di bilancio articolata in due sezioni realizza dunque il bilanciamento, annuale e triennale, tra tutti gli interessi costituzionalmente protetti, la gerarchia al margine delle relative priorità finanziarie presentate nei programmi e nelle azioni e la coerenza di questi profili con i vincoli dell'equilibrio e della sostenibilità del debito. La tecnica delle due sezioni (che riproducono i due segmenti autonomi del precedente assetto binario) dovrebbe consentire di analizzare con precisione gli effetti legati alla innovazione normativa e

quelli legati a variazioni quantitative immesse utilizzando direttamente gli spazi di modulazione finanziaria direttamente riconosciuti dall'ordinamento in vigore: sulla base della tipologia giuridica delle spese (spese autorizzate, acquisto di beni e servizi, etc.).

La ritrovata unità delle legge di bilancio chiude in un certo senso l'evoluzione di un disegno risalente, anticipatore delle regole europee e del tutto valido. Nella continuità del processo di bilancio i percorsi di correzione-integrazione delle tendenze vanno costruiti in anticipo, indicando scelte di priorità, settori e vincoli numerici, su base annuale e triennale: a partire dalla presentazione alle Camere del Def (entro il 10 aprile), dalla relativa discussione e dalla costruzione conseguente dei documenti da inviare alla Commissione europea. È noto che il calendario nazionale degli adempimenti del processo di bilancio intreccia impulsi e verifiche in sede comunitaria, a partire dalla presentazione a marzo delle linee guida comunitarie sulla politica di bilancio dei paesi membri. Ora la presentazione alle Camere della legge di bilancio (entro il 20 ottobre) costituisce un punto di coagulo unitario di questo processo, a partire dal quale appare possibile organizzare utili svolgimenti in sede di procedure parlamentari: si tratta di mettere a fuoco con maggiore precisione il perimetro, le risorse e gli obiettivi (attesi e conseguiti) delle politiche pubbliche in qualche modo intermedie dai conti dello Stato. Questi svolgimenti potrebbero fare leva sull'articolazione delle spese in missioni, programmi ed ora azioni: cioè in sottoinsiemi di risorse, affidate a ben riconoscibili livelli di responsabilità, politica e dirigenziale, ai quali potrebbero esser associati obiettivi rilevanti per i cittadini, ragionevolmente misurabili e monitorabili. Ed è forse lungo questa prospettiva che le procedure parlamentari potrebbero essere rilette e rivitalizzate.

8. Quali innovazioni per la fase istruttoria?

Come si argomenta in più passaggi di questo testo, l'esercizio collettivo della funzione legislativa consente di integrare con ben maggiore efficacia di quanto fatto fin qui fatto sia la fase istruttoria che quella deliberativa. Di seguito alcune prime indicazioni di massima per un cantiere che è opportuno riaprire.

La sequenza missioni/programmi/azioni offre un luogo potenzialmente idoneo a rafforzare e approfondire sia la qualità della programmazione triennale, a monte della decisione annuale in sessione, sia la qualità dell'esame parlamentare in sessione e del confronto col governo. È ben noto che nel bilancio dello Stato molte di queste politiche pubbliche sono rappresentate da trasferimenti verso altri soggetti e istituzioni titolari della funzione o della gestione. Tuttavia la leva del trasferimento statale è un profilo a partire dal quale si può ricostruire con precisione tutta la filiera di una determinata politica pubblica: soprattutto quando è lo Stato che si assume la garanzia di livelli di prestazione essenziali e non comprimibili, per usare il lessico della Corte costituzionale. In questo lavoro istruttorio gli attori istituzionali fondamentali sono, oltre il Mef (attraverso i suoi Dipartimenti, *in primis* la Ragioneria generale), l'Istat (che raccoglie, sistematizza e raccorda con il Sec 2010 i nostri conti a quelli europei), la Corte dei conti (che valida *ex post* la gestione del bilancio statale e degli enti territoriali), l'Ufficio parlamentare di bilancio (che valida le tendenze macro su cui il governo costruisce e corregge le tendenze delle politiche di bilancio alla luce dei vincoli europei), la Banca d'Italia (che certifica i canali di formazione e copertura del fabbisogno del settore statale e del debito pubblico).

Il raccordo critico documentale di questa enorme quantità di dati e documenti è affidato al lavoro dei servizi di documentazione delle Camere, a partire dai servizi interni del bilancio. È proprio in ragione della possibilità di mettere a fuoco assai meglio il perimetro, le risorse e gli obiettivi delle politiche pubbliche che questa funzione di raccordo critico documentale, a partire dal lavoro in Commissione, potrebbe far segnare delle sinergie organizzative ben più intense e strutturate di quanto fatto fin ora. Il lavoro istruttorio potrebbe partire proprio da un'accurata ricostruzione/monitoraggio delle sequenze missioni/programmi/azioni: e le Note integrative al bilancio dovrebbero fornire il set di indicatori e tecniche di misurazione dei risultati che danno significato alla scelta delle priorità finanziarie. Lavorando lungo questa traccia, la stessa trama dei trasferimenti agli enti territoriali potrebbe essere ricostruita, a beneficio del lavoro delle Commissioni permanenti: mettere a fuoco con precisione l'evoluzione reale e nominale delle risorse, i livelli delle pre-

stazioni nei territori, il ruolo dei soggetti coinvolti, i punti di coerenza/incoerenza tra risorse e prestazioni e infine l'appropriatezza delle correzioni proposte, sono tutti profili cruciali nel lavoro del Parlamento in sessione.

Per approfondire il lavoro istruttorio fin qui comunque svolto, i servizi delle due Camere dovrebbero raccordarsi e integrarsi dentro un disegno organizzativo unico, diretto in modo unitario, in modo da ritipizzare e coordinare i documenti, i formati e la loro qualità: forse questa potrebbe essere una strada per recuperare quella funzione di valutazione e controllo che la riforma costituzionale bocciata affidava al Senato e che si può riorganizzare come funzione integrata dei servizi interni, a supporto del ciclo di bilancio. Una siffatta riorganizzazione dei servizi potrebbe riprendere l'idea della realizzazione di una rete con i centri di eccellenza esterni nel campo della valutazione delle politiche pubbliche, emersa durante i lavori di preparazione della riforma, idea che cercava di gambe più solide ad un ambito di analisi e lavoro operativo poco praticato.

Una siffatta riorganizzazione del lavoro istruttorio renderebbe più agevole una maggiore concentrazione e profondità dell'esame, discussione e deliberazione nelle Commissioni permanenti a partire dall'esame consultivo degli stati di previsione della spesa. In particolare, consentirebbe di portare l'attenzione sui punti focali delle innovazioni ai programmi che sul piano delle norme e delle riquantificazioni dirette danno corpo alle proposte del governo. Il lavoro istruttorio che oggi viene svolto a partire dalle Commissioni permanenti segue una traccia concettualmente non dissimile: ma esso viene implementato in modo asistematico, con duplicazioni che assemblano in tempi molto ristretti le fonti disponibili. Si tratterebbe invece di costruire una fase istruttoria più strutturata, che procede in modo graduale e continuo nel corso di tutta la gestione finanziaria annuale: la fase dell'esame in sessione, per quanto concentrata, si appoggerebbe in larga misura su un lavoro istruttorio già in larga misura svolto in modo integrato dai Servizi delle due Camere. E l'integrazione potrebbe spingersi fino a formule di omogeneizzazione organizzativa, funzionali al disegno descritto.

Un supporto normativo a questa linea di lavoro sembra offerto dalla prevista integrazione del ciclo del bilancio con un rinnovato

ciclo della performance: la recente modifica dell'art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009 (in attuazione della delega recata dall'art.17, c. 1. lett. r) della legge delega n. 124 del 2015, cercano di coordinare i due cicli; i piani della performance devono essere predisposti dai Ministri dopo la presentazione e del Def alle Camere (art.10, legge n.196/2009 e smi), Piani adottati in coerenza con gli elementi recati dalla Nota integrativa al bilancio. Com'è stato osservato, la capacità della amministrazione dovrà essere quella di sviluppare e presidiare la qualità dei contenuti dei documenti di performance (obiettivi e indicatori) garantendone l'allineamento con la Nota integrativa. In questa fase di integrazioni dei due cicli il supporto istruttorio dei Servizi delle Camere può risultare cruciale, come è avvenuto in questi anni in ordine, al controllo dei canali di formazione e copertura dell'indebitamento netto e ai rapporti tra i livelli istituzionali e territoriali.

9. Quali innovazioni per la procedura?

Questo rinnovato supporto istruttorio potrebbe risultare coerente con una rilettura del procedimento speciale di esame dei documenti di bilancio.

A livello di Commissioni permanenti, il cui ambito di competenze potrebbe essere peraltro semplificato (ma questo è un tema da affrontare in altra sede), le due letture potrebbero essere sempre supportate da un comitato di coordinamento dei due uffici di presidenza allargati paritariamente a tutti i gruppi che delibera e circo-scrive i temi da affrontare in Plenaria, partendo dal lavoro istruttorio dei Servizi integrati. E le plenarie delle Commissioni permanenti (Bilancio) potrebbero lavorare in sincronia, ripetendo il modulo dell'esame del Def. La scansione dei tempi per una gestione ordinata del bilancio (che di norma eviti l'esercizio provvisorio) e i vincoli del *frame* europeo potrebbero giustificare un approfondimento dell'esercizio collettivo e sincronico della funzione legislativa di bilancio.

Come osservato, la trama ora descritta svolge e approfondisce elementi già presenti nel lavoro parlamentare; si tratta di renderli più strutturati con opportuni ritocchi organizzativi e procedurali. Si

tratta di ridisciplinare una sorta di «redigente speciale» per l'esame del disegno di legge di bilancio imperniata sui seguenti profili: esame sincronico nelle Commissioni in tutte le fasi del procedimento; equilibrio e chiusura dei testi, per blocchi di materie e programmi omogenei, in Commissione bilancio; votazione finale in Assemblea di testi paralleli, per blocchi di materie e scelta di un numero selezionato di emendamenti.

Sul piano procedurale, si potrebbe rendere del tutto esplicito che l'esame nelle Commissioni permanenti deve prendere in considerazione i programmi oggetto di voto e le relative azioni, in raccordo con gli obiettivi posti nei piani della performance e con i saldi di settore alla cui composizione concorrono i programmi. Si pensi ai saldi dei settori sanità, previdenza e assistenza, ai relativi programmi del bilancio dello Stato e alle proposte di ricomposizione al margine che possono essere avanzati alla Commissione bilancio.

L'esame referente in Commissione bilancio vedrebbe valorizzata quella funzione di unificazione e ricognizione sincronica di tutte le proposte, dentro la garanzia di un equilibrio complessivo tra saldi di settore e programmi. I regolamenti, resi omogenei, confermerebbero che, in caso di mancata conclusione dell'esame in Commissione bilancio, il presidente garantisce comunque la presentazione in Assemblea di un testo del relatore di maggioranza e un testo del relatore (o dei relatori) di minoranza.

L'esame in Assemblea potrebbe essere organizzato nella forma di una redigente speciale: i testi proposti dalla Commissione bilancio verrebbero posti in votazione partendo dal testo del relatore. I voti si concentrerebbero sui saldi generali e sui blocchi di articoli che compongono i titoli del DLB e i relativi saldi di settore. Come già oggi avviene alla Camera, il presidente di Assemblea dovrebbe avere il potere di organizzare la votazione su un numero predefinito di emendamenti scelti dai gruppi che per ogni blocco di articoli qualificano la proposta delle minoranze. La coerenza dei testi e degli effetti sui saldi che garantiscono l'equilibrio dovrebbe essere garantita dal lavoro della Commissione bilancio e dal supporto della Ragioneria generale dello Stato e dei Servizi delle Camere.

Naturalmente le varianti a questo schema possono essere molte. Il punto che ci sembra essenziale è questo: priorità finanziarie, coe-

renza tra i settori e nei settori (e tra i relativi programmi) devono costituire gli assi lungo cui si articola il lavoro istruttorio e quello deliberativo. Ci sembra che riorganizzando supporti documentali e procedura lungo questi assi, che proseguono e razionalizzano elementi in essere, il lavoro di controllo politico finanziario si svolgerebbe in modo strutturato lungo tutto l'esercizio. La grande mole di dati e documenti prodotti fuori dalle Camere potrebbe essere filtrata ed esaminata con cura, aggiungendo un valore cognitivo prezioso nel lavoro politico e nel confronto democratico. L'elemento di innovazione dovrebbe essere costituito dal lavoro in sincrono in tutte le fasi della procedura speciale di esame del bilancio, giustificato dalla valorizzazione dell'esercizio collettivo della funzione legislativa di bilancio, dalla logica dei tempi della sessione e dalla coerenza col *frame* delle regole europee.

Lavorare lungo questi schemi potrebbe avere nel tempo conseguenze rilevanti. Il passaggio dalla copertura (legge di stabilità) all'equilibrio, dall'assetto binario all'unità, aiuterebbe a rendere espliciti i punti di sintesi tra bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti e priorità della decisione annuale e triennale.

Ciò rende esplicito che non si pone l'equilibrio come un super valore «tecnico»: non c'è la scelta di un modello economico.

L'affollamento e la densità dei documenti verrebbe razionalizzata dal lavoro dei Servizi interni integrati.

La sequenza programmi/azioni/piani di spesa approfondirebbe la qualità cognitiva della decisione e del processo attraverso una appropriata analisi delle politiche pubbliche, con un miglior controllo della qualità dei conti pubblici nazionali (bilancio bene pubblico) nel contesto europeo.

Si consoliderebbe il disegno, che rimane pienamente valido: stabilire *ex ante* un sentiero di vincoli pluriennali per la decisione; indirizzare le scelte e le priorità legislative, in sessione e fuori sessione, in modo che risultino coerenti con questo sentiero di programmazione e controllo pluriennale.

Ciò consentirebbe di quantificare con maggiore precisione gli effetti di innovazione sulle tendenze in atto e di scegliere per la legislazione fuori sessione un set di coperture coerente con i profili attesi delle spese e delle entrate.

In prospettiva, dovrebbe risultare possibile assorbire le scelte micro settoriali nei programmi, stabilizzando il perimetro delle decisioni che possono essere collocate in sessione, nel contesto di una riallocazione annuale delle risorse.

In termini gestionali, l'uso e l'approfondimento della composizione dei programmi e delle azioni definirebbe degli involucri al cui interno si può esercitare l'autonomia gestionale dei dirigenti. Un cantiere molto complesso e pluridisciplinare si apre nuovamente per la decisione di bilancio: più linee di azione vi confluiscono, ma come avvenuto negli anni passati si tratta di una sfida che conviene raccogliere. Il rilancio della efficacia della azione della p.a. è una condizione non eludibile se si vuole rilanciare la produttività dei fattori del nostro sistema economico.

10. Proposte

1. Una reale, profonda e regolata integrazione organizzativa (con una contestuale razionalizzazione delle linee istruttorie, di rielaborazione e documentazione «critica») degli attuali Servizi di documentazione e dei Servizi del bilancio delle due Camere.

2. Una «redigente speciale» per l'esame della legge di bilancio che approfondisca il momento dell'esercizio collettivo della funzione legislativa e migliori la qualità della decisione a partire dal lavoro delle commissioni permanenti.

3. Una implementazione della funzione di controllo finanziario attraverso una analisi delle politiche pubbliche condotta a partire da un processo di riesame permanente della composizione dei programmi e delle azioni che articolano la spesa.

4. Una valorizzazione della programmazione triennale della spesa e degli equilibri di copertura che fa da cornice allo svolgimento della funzione legislativa, in sessione e fuori sessione di bilancio.

5. Una nitida delimitazione della funzione allocativa assegnata alla legge di bilancio che assorba tutte le scelte micro-settoriali nell'ambito dei programmi e delle azioni.

6. Una definizione più precisa della responsabilità dirigenziale nella gestione dei programmi e delle azioni.

Indicazioni bibliografiche

Sulla ritipizzazione costituzionale della legge di bilancio, la presente riflessione costituisce uno sviluppo della linea argomentativa svolta in: P. De Ioanna, 2016, *Una nuova ritipizzazione costituzionale della legge di bilancio*, in Rapporto Centro Europa Ricerche, agosto 2016.

Al riguardo, per un riesame complessivo della nuova cornice in materia di bilancio ci sia consentito fare riferimento a: M. Degni e P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvechi, 2017, Roma.

Sulla natura ermeneutica dei modelli economici si veda, da ultimo: D. Rodrik, 2016, *Ragioni e torti dell'economia*, Università Bocconi, Milano.

Per la tesi della unificazione del legge finanziaria e legge di bilancio, sulla base del «vecchio» art. 81 Cost., si veda: P. De Ioanna, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in Giust. amm, 2009.

Sulla riforma della legge cornice di finanza pubblica si veda: G. Lo Conte, *La riforma della contabilità pubblica*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2016 e, *ibidem*, R. Perez, *Il ritorno del bilancio*.

Sulla programmazione di bilancio, da ultimo, Ufficio parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla programmazione di bilancio*, 22 aprile 2016.

LA PERDURANTE ESIGENZA DI RIFORMA
DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

1. Le sempre valide ragioni di un intervento di riforma regolamentare

Anche in una fase di crisi del bipolarismo politico, quale è quella dell'immediato presente, le innovazioni proposte nella fase precedente non hanno perso le loro ragioni d'essere.

Non solo e non tanto perché le oscillazioni del pendolo della politica, e delle sue fasi, sono imprevedibili per cui non è detto che un assetto bipolare del sistema politico italiano non sia destinato a ripresentarsi nel corso dei prossimi anni, magari in forme inedite rispetto al passato: ma, piuttosto, per considerazioni di stretto diritto costituzionale.

È innanzitutto da considerare come non poche delle innovazioni proposte vadano in una direzione, per così dire, super-maggioritaria, ovvero volta a sottrarre alcuni fondamentali istituti del diritto parlamentare ad una impropria strumentalizzazione di maggioranza nei confronti di chi maggioranza non è. Ed è evidente, quindi, che esse mantengono immutata la propria validità tanto in un assetto bipolare che multipolare. È sufficiente, infatti, che una maggioranza parlamentare vi sia affinché i problemi relativi al *quorum* di approvazione dei regolamenti o di elezione del presidente di Assemblea (solo per fare alcuni esempi tratti dai paragrafi immediatamente successivi) si impongano in tutta la loro rilevanza.

Più in generale, siamo portati a ritenere che una fondamentale scansione duale dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere sia imposta dal testo costituzionale, prima ancora che dal sistema politico. È la Costituzione, infatti, nell'art. 94 a distinguere tra chi sostiene il governo (al limite attraverso una benevola astensione, come nel caso dei governi di minoranza) e chi ad esso si oppone. Ad una maggioranza che permette l'operatività del governo e con esso è strettamente collegata si contrappone un'entità da intendere in senso dialetticamente negativo: un'opposizione, nel caso in

cui il sistema si orienti verso un bipolarismo più o meno maturo; una pluralità di minoranze in altri casi.

In entrambe queste ipotesi – che ovviamente si articolano al loro interno in molteplici varianti che vanno dal bipartitismo britannico (dei tempi d'oro) all'incubo del modello Weimar – si pone l'esigenza di porre regole di diritto costituzionale e parlamentare che consentano una dialettica franca ma corretta tra il governo e la maggioranza che esplicitamente o implicitamente lo sostiene e chi questo sostegno lo nega.

Un fondamentale schema duale (legando tra loro, si ribadisce, governo e maggioranza di sostegno) è quindi rinvenibile nella trama stessa della forma di governo parlamentare della Costituzione.

2. Precondizione: il *quorum* di approvazione dei regolamenti

L'istituzione parlamentare nel nostro Paese continua a confrontarsi con profondi mutamenti del sistema di rappresentanza politica nazionale e sopranazionale determinatisi negli ultimi anni.

Il recupero di una nuova vitalità del Parlamento, 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, innanzitutto, dall'adeguamento degli istituti del diritto parlamentare classico ad alcune esigenze di fondo che vanno al di là del contingente sistema politico del momento.

Tra queste, prioritaria rispetto ad ogni altra appare 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/minoranza, 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.

3. I profili organizzativi

Un primo versante di adeguamento dei regolamenti parlamentari 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/minoranze (con ripartizione proporzionale tra le diverse forze di minoranza se queste non costituiscono un soggetto parlamentare unitario). 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 te-

ner 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 a provocare una pronuncia dell'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, renderebbe viepiù trasparente 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 perciò 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 qui, 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, c. 2, 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 mediamente 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, 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, c. 3, 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, in merito,

una qualche procedura inter-camerale, in modo tale da rafforzare – in un regime di bicameralismo piuccheperfetto – la forza degli effetti dei pareri resi da entrambi i Comitati.

D'altronde, in questi anni proprio il lavoro operato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati – facilmente consultabile attraverso i suoi rapporti annuali sullo «stato della legislazione», che sintetizzano i dati riguardanti l'attività legislativa, analizzando le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa – dimostra che le tendenze e problemi della legislazione nazionale (ma anche di quella regionale, grazie all'interazione con l'*Istituto di studi sui Sistemi regionali federali e sulle Autonomie* «Massimo Severo Giannini» del Cnr) trovano un forte beneficio dal lavoro di quest'organismo. Non da ultimo, ciò emerge con chiarezza in ragione del Comitato di raccordo istituzionale tra le Assemblies con potere legislativo che, predisposto negli anni attraverso protocolli di intesa, coinvolge il Senato – in attesa, appunto, che anche quest'organo si doti di un Comitato per la legislazione – ed il sistema delle Assemblies legislative regionali: un luogo nel quale, appunto, si cerca di far emergere il ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, ricercando l'armonizzazione nei metodi della legislazione.

E tuttavia: fino a quando è tollerabile un sistema che si è venuto così a costruire in assenza di novelle regolamentari che affrontassero, con chiarezza, trasparenza e responsabilità diretta, il senso di una legislazione potenzialmente molto divergente tra diverse assemblee legislative, anche semplicemente di tipo parlamentare?

Per le Commissioni d'inchiesta è ora maturo il tempo per 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 re-

lative 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.

4. 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/minoranze 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.

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/minoranze.

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 qualifi-

cata di richiedere informazioni, con particolare riferimento all'analisi di impatto di regolamentazione (Air) ed all'analisi tecnico-normativa (Atn), 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 (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 particolare 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 (v. qui il 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.

È, del resto, nello spirito del sistema che l'esame parlamentare

dei provvedimenti, soprattutto da parte dell'opposizione/minoranze, 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 di gruppo: occorrerebbe elevare, presumibilmente ad un terzo, lo spazio riservato alla trattazione di temi indicati dall'opposizione o, nel caso in cui questa non sia unitaria, delle diverse forze di minoranza, proporzionalmente alla loro consistenza; 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. È 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 un margine risicato di voti (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 – a maggioranza – 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 l'utilizzazione di tale strumento resta notevolmente alta da parte di tutte le compagini governative delle ultime legislature 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/minoranze.

È 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 appare (o è apparsa in passato) ispirata a criteri piuttosto largheggianti. Si tratta di un impegno assolutamente necessario, a fronte degli interventi della Corte costituzionale che, in anni recenti, hanno in più di un'occasione censurato la disomogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge (cfr. sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014).

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/minoranze 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, ripartendo proporzionalmente questa seconda metà tra le diverse forze politiche che si oppongono al governo nel caso in cui esse non costituiscano un sog-

getto unitario. 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.

5. Proposte. Undici tesi per l'adeguamento dei regolamenti parlamentari

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/minoranze 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 della Camera, dotandolo di adeguati poteri di intervento nel procedimento legislativo;
6. Prevedere che le Commissioni di inchiesta sia istituite a richiesta dell'opposizione/minoranze quantitativamente significative, abbiano una composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione/minoranze ed un presidente eletto a maggioranza qualificata;
7. Assicurare poteri e tempi certi ed adeguati per l'istruttoria legislativa delle Commissioni permanenti anche adottando 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. Ripartire in due parti uguali i tempo del lavoro parlamentare tra maggioranza e governo (da un lato) ed opposizione/minoranze dall'altro;
9. Assegnare date e tempi certi per la discussione dei provvedimenti in Aula. Escludere il contingentamento dei tempi di discussione solo 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, rendendo più cogente la procedura del *Premier question time*.

Indicazioni bibliografiche

Tra i manuali di diritto parlamentare più diffusi cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, III ediz., Bologna, Il Mulino, 2003; L. Gianniti – N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II ediz., Bologna, Il Mulino, 2008; V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 5a ediz., Milano, Giuffrè, 2013 (particolarmente attento ai dati della prassi parlamentare); S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005; T. Martines – G. Silvestri – C. De Caro – V. Lippolis – R. Moretti, *Diritto parlamentare*, II ediz., 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*, II ediz., Torino, Giappichelli, 2005; A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010.

Una riflessione di carattere generale sulle vicende e le sorti dell'istituzione parlamentare italiana è stata svolta 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. Cfr. anche, successivamente, AA.VV., a cura di V. Baldini, *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura ed., 2006; V. Lippolis, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene ed. 2008; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012 ed ora l'ampia indagine di V. Casamassima, *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013.

Continuità e discontinuità nel diritto parlamentare italiano, dagli anni Settanta del secolo scorso ad oggi sono analizzate in AA.VV., a cura di A. Manzella, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012.

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, si segnala, di recente, AA.VV., a cura di V. Lippolis – N. Lupo, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene ed., 2013; AA.VV., a cura di E. Gianfrancesco – N. Lupo – G. Rivosecchi, *I presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il mulino, 2014.

Sui profili problematici del procedimento di verifica dei poteri, cfr. il 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.

Sulle Giunte per il regolamento, cfr. L. Bartolucci, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forumcostituzionale.it* (19 novembre 2015).

Più in generale sul cruciale tema dell'uso del precedente nel diritto parlamentare, cfr. AA.VV. (a cura di N. Lupo), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il mulino, 2013 e la monografia di R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli ed., 2014.

Sul comitato per la legislazione, cfr. lo studio di L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2004. Dall'attività del comitato scaturisce il volume AA.VV., a cura di L. Duilio, *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il mulino, 2013.

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 Assemblée 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 ed in una prospettiva comparata N. Lupo & L. Scaffardi (Eds.), *Comparative Law in legislative Drafting. The increasing Importance of Dialogue amongst Parliaments*, The Hague, Eleven International Publishing, 2014.

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. Cfr., inoltre, la monografia di G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008.

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.

LA LUNGA ATTESA DELL'INTEGRAZIONE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

1. Premessa

Circa quindici anni fa, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha operato una profonda revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. L'ultimo articolo di quella legge, l'art. 11, conferisce ai regolamenti parlamentari il potere di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali (ex art. 126 Cost.) con rappresentanti degli enti regionali e locali. In questa nuova veste la Commissione esprimerebbe pareri sui progetti di legge riguardanti le materie di cui agli artt. 117, c. 3, e 119 Cost.; pareri che, se negativi o favorevoli ma condizionati a modificazioni specificamente formulate, potrebbero essere superati dall'Assemblea solo a maggioranza assoluta¹.

La disposizione è particolarmente significativa non solo per il suo contenuto, ma anche per il suo carattere temporaneo, provvisorio. Essa inizia infatti con le parole «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...», che alludono chiaramente alla riforma del bicameralismo. E naturalmente, dato il contesto dell'epoca, l'allusione è ad una modifica del Senato nel

¹ Ecco il testo completo dell'art.11: (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 no vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

quale trovano posto le autonomie regionali e locali.

L'art. 11 e la sua attuazione sembrano finiti nel dimenticatoio. Non prima, però, di aver dato vita a una pregevole attività di elaborazione di soluzioni normative redatte da un Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (A.C., XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, 4 giugno 2002 – 28 novembre 2002). Il dibattito scientifico è progressivamente venuto meno, una volta acclarata l'indisponibilità delle forze politiche ad attuare la revisione costituzionale.

Nelle pagine che seguono si vuole provare a spiegare quali sono le ragioni che giustificano oggi – dopo due riforme costituzionali fallite – un rinnovato interesse per l'attuazione dell'art. 11 (par. 2). Nei paragrafi successivi (3-6) saranno esaminate le tre questioni principali da superare sulla via dell'integrazione della Commissione: 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. I paragrafi 7 e 8 sono rispettivamente dedicati a conclusioni e proposte.

2. Le ragioni della mancata attuazione e quelle per una nuova spinta attuativa

Le ragioni di questa vera e propria «rimozione» dell'attuazione dell'art. 11 dall'agenda delle riforme sono diverse.

La prima, di più immediata evidenza, è di natura politico-costituzionale. Il nuovo governo, eletto subito dopo l'adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001, elaborò un progetto di revisione costituzionale che, per una parte, si proponeva di migliorare alcuni aspetti carenti della riforma del 2001 e, per altra parte, mirava a cambiare il bicameralismo perfetto trasformando il Senato in una camera in cui fossero rappresentati gli esponenti degli enti territoriali. La revisione, approvata dal Parlamento nel 2005, fu bocciata dagli elettori nel 2006.

A questa prima ragione se ne può aggiungere un'altra, di natura più istituzionale e meno visibile. L'idea che in Parlamento potessero

accedere, per la prima volta, membri non parlamentari ha provocato una reazione oppositiva – quasi istintiva – da parte delle istituzioni parlamentari, che ha sicuramente contribuito a far calare una coltre di disinteresse oggettivo intorno all'art. 11. D'altronde il Parlamento mostrava di essere impegnato a trovare una soluzione definitiva e non provvisoria al così criticato bicameralismo perfetto elaborando una serie di iniziative legislative e di progetti di studio di più larga portata.

A giustificare questa reazione ha contribuito, almeno a partire dal 2005 con la legge n. 207, anche l'adozione di una legge elettorale che non ha favorito la formazione di maggioranze sicure nelle due Camere. Il rischio di maggioranze diverse tra Camera e Senato è divenuto realtà con l'elezione del 2013. Una tale situazione d'insicurezza non ha certo favorito la creazione di un clima favorevole all'inserimento di una componente di rappresentanti degli enti territoriali all'interno della Commissione, che avrebbe comportato ulteriori rischi di tenuta per le maggioranze parlamentari.

L'insieme di questi fattori aiuta a spiegare, dunque, l'oblio in cui è caduto l'art. 11. Verrebbe da concludere che riprendere a ragionare intorno alla sua attuazione non è altro che fiato sprecato se, invece, recenti vicende istituzionali non consigliassero un atteggiamento più attento e prudente.

Il primo fatto istituzionale che spinge a riprendere in considerazione il tema dell'attuazione dell'art. 11 è il fallimento della riforma costituzionale voluta dal Governo Renzi. Brutto o buono che fosse quel progetto, esso provava a rompere la tradizione del nostro bicameralismo perfetto, inserendo Regioni e Comuni nel circuito legislativo (e non solo) della Repubblica. Visto che questo fallimento segue a quello del 2005-2006, che pure intendeva porre fine al bicameralismo perfetto, è ragionevole pensare che di riforme costituzionali di ampio respiro non si tornerà a parlare, almeno nel breve periodo. Ragionare intorno all'attuazione dell'art. 11, quindici anni dopo la sua introduzione nell'ordinamento giuridico, potrebbe quindi essere un esercizio non meramente accademico.

Il secondo fatto istituzionale è rappresentato dalla sent. 215/2016 della Corte costituzionale. In estrema sintesi la Corte costituzionale ha stabilito che quando il legislatore delegato riforma istituti inci-

denti su competenze statali e regionali, che siano tra loro inestricabilmente connesse, è necessario ricorrere all'intesa, e non al mero parere, con le Regioni; intesa da adottare all'interno di una delle sedi del sistema delle Conferenze.

La sentenza inverte una giurisprudenza assestata che ragionava di irrilevanza formale degli atti delle Conferenze sul procedimento legislativo (sent. 437/2001). Se questa posizione della Corte dovesse consolidarsi (una posizione che, ancora una volta, sottolinea la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»: quasi a enfatizzare la mancata attuazione dell'art. 11), le conseguenze non saranno di poco conto, per almeno due motivi.

In primo luogo, ogni volta che il Parlamento farà ricorso alla delega legislativa su materie su cui insistono competenze statali e regionali in maniera strettamente connessa, il governo dovrà cercare la previa intesa con le Regioni prima dell'approvazione del decreto legislativo. In secondo luogo, l'imposizione del vincolo procedimentale dell'intesa all'interno della legislazione delegata lascia impregiudicata la questione dell'ampiezza del vincolo medesimo. In altri termini, è legittimo chiedersi se tale vincolo debba valere solo per la legislazione delegata o per ogni normazione primaria statale avente ad oggetto materie con forte intreccio competenziale. Un'interpretazione stretta della sentenza non può che portare verso la prima soluzione. In questa direzione pare andare anche il parere del Consiglio di Stato: questo, dopo aver osservato che la sentenza non si pronuncia sui procedimenti legislativi alternativi alla delegazione legislativa, ritiene «problematico individuare per il Parlamento vincoli procedurali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale» (Consiglio di Stato, Commissione speciale, 17 gennaio 2017, n. 83). Ora, indipendentemente dalle interpretazioni, appare evidente che è alto il rischio che la sentenza possa provocare uno squilibrio tra fonti primarie (solo l'uso della delega legislativa, ma non anche quello della legge ordinaria, obbligando all'intesa). Da qui la spinta per il Parlamento ad attuare finalmente l'art. 11, così disinnescando il possibile sbilanciamento.

Un terzo significativo fatto istituzionale può essere rinvenuto nella recente attività della Commissione, la quale, l'11 novembre

2015, ha avviato un'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze', conclusasi, ad ottobre 2016, con la redazione di un approfondito documento finale (Commissione parlamentare per le questioni regionali, Doc. XVII-bis, n.7). Condotta nel periodo a cavallo tra l'approvazione parlamentare della legge costituzionale e lo svolgimento del relativo referendum confermativo del 4 dicembre 2016, l'indagine, pur essendo focalizzata sul «sistema delle conferenze», contiene continui riferimenti all'opportunità dell'attuazione dell'art. 11, espressi dai soggetti auditati e fatti propri dalla Commissione nel Documento approvato. Da non trascurare è anche la struttura del documento che, redatto subito prima del referendum del 4 dicembre, tiene conto dei due possibili scenari: di quello a costituzione invariata e di quello a costituzione mutata per effetto del referendum. L'integrazione della Commissione parlamentare viene presentata, nel documento, come «uno strumento per assicurare «a monte», nell'ambito del procedimento legislativo, il rispetto del quadro delle competenze delineato dal Titolo V della Costituzione».

Ancor più pregnante appare infine la recentissima deliberazione, da parte della medesima Commissione, di un'indagine conoscitiva preliminare alla relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali, adottata il 9 febbraio 2017. La deliberazione è preceduta da una pregevole relazione del presidente della Commissione, che, nel fare il punto dei risultati raggiunti dalle due indagini conoscitive appena menzionate, svolge un'attenta analisi dei principali nodi problematici legati all'attuazione dell'art. 11. La relazione si rivela di estremo interesse perché è svolta in costante confronto con i contributi elaborati dal Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nel 2002, valutati, per un verso, come un imprescindibile punto di partenza e, per l'altro, come espressione di un contesto – quello immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma del 2001 – profondamente mutato soprattutto per effetto della giurisprudenza costituzionale.

A conclusione di questa ricognizione di alcuni eventi istituzionali

non può non osservarsi che essi sono, con evidenza, ancora troppo recenti per fare una prognosi plausibile. Certo è che il loro insieme giustifica un ripensamento sull'opportunità di attuare la previsione contenuta nella legge costituzionale del 2001. Se il Parlamento, in questo scorcio di legislatura, desse seguito alle meritorie iniziative della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui si è appena dato conto, sarebbe questo l'avvio di una nuova fase delle istituzioni parlamentari. Si darebbe vita, insomma, a una piccola grande riforma: *piccola* nel senso che non sarebbe necessario un procedimento di revisione costituzionale e *grande* perché gli effetti di integrazione sarebbero notevoli.

3. Le fonti istitutive della Commissione parlamentare

L'art. 11 rimette ai regolamenti di Camera e Senato la possibilità di prevedere una composizione allargata della Commissione parlamentare. Già 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, come ad esempio la Corte costituzionale. Non va poi dimenticato che l'approvazione delle modifiche dei regolamenti parlamentari richiede la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

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 «insieme» 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 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 l'integrazione della Commissione, disciplinando la sua composizione e le incompatibilità per i membri non parlamentari. Ai regolamenti parlamentari spetterebbe disciplinare, come si è detto, l'attività della Commissione e delle conseguenze derivanti dall'espressione dei pareri. Alla legge costituzionale la disciplina delle immunità, ove si decidesse di estenderle ai rappresentanti delle autonomie territoriali.

4. La composizione

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. Nell'ipotesi in cui per la Regione Trentino-Alto Adige si dovesse decidere di dare rappresentanza solo alle due Province autonome, gli altri diciannove membri dovrebbero essere espressione dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Nella citata relazione del Presidente della Commissione si prospetta anche l'ipotesi di una riduzione della composizione a sessanta membri, trenta per parte statale e trenta per parte delle autonomie territoriali.

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, 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.

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.

5. La Commissione integrata e il sistema delle Conferenze

La questione della composizione della Commissione incrocia 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. Il punto è emerso con chiarezza nel corso dell'indagine conoscitiva condotta nel corso del 2015 dalla Commissione. È infatti evidente che lo sviluppo delle Conferenze non esclude, bensì presuppone una modifica del bicameralismo perfetto. L'osservazione delle forme di Stato composte 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, e 118, c.1, Cost., può essere favorita e assecondata anche e soprattutto attraverso le sedi di raccordo. Le Conferenze sono quindi il luogo ideale per il coinvolgimento degli 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.

6. Le modalità di votazione della Commissione

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, puntino 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. Lo scopo che si vuole raggiungere con la soluzione appena delineata è impedire che la Commissione 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. D'altro lato la soluzione esaminata obbliga le due componenti a trovare soluzioni di compromesso.

7. Osservazioni conclusive

Non è questa la sede per approfondire tutti i molteplici aspetti, pur di estremo rilievo, derivanti dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 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 l'introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale. Infatti, ove tali in-

teressi 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 esprime soprattutto nel ventaglio di possibilità attuative insite nella formulazione dell'art. 11. 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 all'integrazione della Commissione, senza necessariamente dover predisporre l'immediata attribuzione dell'intera gamma di poteri derivanti dalla norma. La modulazione dei poteri e delle competenze della Commissione costituisce un'altra preziosa possibilità da prendere in considerazione.

8. 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 dai presidenti delle Regioni o lasciare che siano gli statuti regionali a stabilire chi e come eleggere il proprio rappresentante.

3. Elaborare modalità di votazione che siano in grado di contemperare, da un lato, l'esigenza di immettere nel procedimento legislativo interessi non statali e, dall'altro, quella di non alterare i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione parlamentari

4. Procedere, se necessario, ad un'attuazione progressiva dell'art. 11, non attribuendo alla Commissione, fin da subito, tutti i poteri derivanti dall'art. 11.

Indicazioni bibliografiche

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/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm>.

E. Catelani, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2003, p. 27 ss.

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.

E. Gianfrancesco, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in *Il Filangieri*, 2015-6, 261.

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 *Federalismi.it* (20 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.

S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma, 2007, p. 111 ss.

N. Lupo, *Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2007, p. 357 ss.

F. Palmieri, *L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali: profili critici e note di prospettiva*, in *Il Parlamento della Repubblica:*

organi, procedure, apparati. Camera dei deputati, Roma, 2013, vol. IV, p. 1255 ss.

A. Ruggeri, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2008, p. 445 ss.

G.M. Salerno, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2007, p. 379 ss.

R. Tosi, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm>.

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Il testo dell'articolo 55 del progetto di revisione costituzionale, sottoposto a referendum il 4 dicembre 2016, indicava nella «Valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni» una innovativa funzione parlamentare: con particolare riferimento al Senato della Repubblica, in ragione della sua «vocazione» territoriale. L'esito del referendum ha travolto quel progetto normativo: ma non certo quella necessità funzionale interistituzionale. Nel presente capitolo sono giustapposte le peculiari visioni provenienti dalle esperienze sul campo della Corte dei Conti e del Senato della Repubblica. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, non si può che rimandare all'esauriente volume, pubblicato da quel Servizio competente nell'aprile 2017: «Rapporto sull'attività di controllo parlamentare 2016» (<http://documenti.camera.it/2Fleg17%2Fdossier%2FTesti%2FCPRAP-POR2016.htm>). La creazione di un unico Polo della documentazione parlamentare, deciso dalle presidenze di Senato e Camera nel maggio 2017, permetterà, come si sottolinea nelle pagine seguenti, l'integrazione funzionale dell'attività di ricerca tra i due rami del Parlamento. Tale integrazione è destinata a riflettersi certamente sulla efficacia dell'attività «ausiliare» della Magistratura di controllo. Anche in questo campo, dunque, la correzione delle diseconomie del bicameralismo risulta l'utile via già imboccata e quella da percorrere sino in fondo: per giungere ad una procedura unica, intercamerale.

1. La valutazione nell'esperienza europea della Magistratura di controllo

(Giovanni Coppola)

La problematica attinente alla valutazione delle politiche pubbliche, risalente nel tempo, ha visto una sua attualizzazione in seguito al varo della cosiddetta *governance* europea, costruita progressivamente a partire dal Patto *Euro-Plus* e dal «semestre europeo»: nell'ottica di realizzare un coordinamento *ex ante* delle politiche eco-

nomiche degli Stati membri.

Ovviamente è nell'Eurozona che si registrano gli interventi di maggior rilievo con il *Six Pack* ed il successivo *Fiscal Compact*. Il *Fiscal Compact*, «Il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria», all'art. 3, ha indicato la via della costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio (da noi declinato, soprattutto nella legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012, succeduta alla legge costituzionale n. 1/2012, nella figura dell'equilibrio di bilancio).

Successivamente, il secondo regolamento del *Two Pack* dedicato alla «sorveglianza del bilancio», ha indicato anche l'esigenza che ogni Paese dell'Eurozona si dotasse di un organismo (il c.d. *Fiscal Council*) caratterizzato dall'indipendenza dalle autorità di politica fiscale, nonché dalla trasparenza e dall'*accountability*. Questo organismo, destinato a svolgere analisi sui temi della finanza pubblica, veniva sostanzialmente preposto alla valutazione della compatibilità delle misure, di volta in volta recate dai provvedimenti legislativi, nel *framework* europeo sinteticamente definito come *governance economica europea*. Con la citata legge n. 234/2012 è stato quindi istituito in Italia l'Ufficio parlamentare di bilancio.

Naturalmente se comune è la materia: analisi delle politiche pubbliche, diversi sono i soggetti che, nell'Unione, operano in tale contesto.

Interessanti sono le scelte di alcuni Paesi membri di creare un organo che realizza in sé la *fusion* tra la Istituzione di controllo e talune *expertise* esterne. In tali contesti è riconosciuto il ruolo dell'Istituto superiore di controllo: che assume, con il suo presidente ed i suoi componenti, una posizione di direzione rispetto ai soggetti delle Istituzioni indipendenti che operano nell'ambito economico e dell'Università. Rilevante è, dove previsto, il coinvolgimento della Banca centrale e dell'Istituto nazionale di statistica.

Ovviamente una scelta del genere mitiga in partenza la questione fondamentale della diversità di posizioni tra gli organi che vi sono rappresentati. Essi trovano in tale contesto, o per lo meno dovrebbero trovare, il livello di confronto e conciliazione delle proprie posizioni e anche una uniformità delle fonti conoscitive di sono portatrici in ragione delle loro peculiari competenze.

La scelta diversa di creare un Ufficio presso il Parlamento, completamente distinto nelle sue componenti dai soggetti istituzionali di cui si è detto – come è accaduto nella Repubblica Slovacca e nella la Repubblica di Malta ed in molti dei preesistenti *Fiscal Council*, così come per non ancora definiti aspetti specifici in Croazia – determina indubbiamente l'esigenza di valutare le diverse collocazioni dei soggetti che si occupano della valutazione delle politiche pubbliche. Tali collocazioni sono per forza di cose diverse perché diversa qualificazione presenta l'apporto che questi organi possono dare al Parlamento.

Considerando che esiste una inevitabile contestualità temporale nelle analisi e nei rapporti conseguenti (come accade nel caso del Documento di economia e finanza) – e sottolineando come l'azione intervenga sempre nel circuito dialettico governo-Parlamento, al fine di realizzare comunque una funzione ausiliare a quest'ultimo –, l'Ufficio parlamentare di bilancio si pone nella particolare condizione di organo tecnico specificamente «posizionato» vicino al Parlamento. Agli altri soggetti, caratterizzati dalle loro connotazioni istituzionali, il Parlamento ricorre invece generalmente attraverso audizioni: durante il processo di analisi dei documenti governativi che esprimono le scelte di politica economica e, più in generale, le scelte nell'ambito delle politiche di intervento.

Ogni soggetto mantiene la sua autonomia in questo processo. Come abbiamo avuto modo di constatare nell'ambito dell'*Expert Network* – presieduto dalla Corte dei conti italiana sulla valutazione delle politiche economiche pubbliche, istituito nell'ambito del Comitato di contatto delle Istituzioni superiori di controllo dell'Unione europea – diverso è l'approccio delle Istituzioni superiori di controllo. Queste infatti non sempre si occupano dell'attività di valutazione: limitandosi, in diversi casi, ad esaminare la sola esecuzione di bilancio (così come avviene anche per la Corte dei conti europea).

Nel meeting dell'*Expert Network* e in ambito Eurosaï, nel coordinamento del *Working Group* sulla valutazione delle politiche pubbliche, sono particolarmente emerse le peculiarità del caso francese. In questo sistema, il *Fiscal Council* è costituito da cinque membri della *Cour des comptes*, tra i quali il Primo presidente che lo pre-

siede, da rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica e degli studi economici, e da cinque personalità qualificate nominate dai vertici dell'Assemblea nazionale, del Senato e delle Commissioni parlamentari. Il diverso angolo visuale di cui così si è potuto disporre ha permesso di constatare come la stessa struttura del processo parlamentare vada arricchita da analisi intermedie e dall'attivazione di strumenti istruttori: tali da che rendere sempre più consapevole la decisione politica, basandosi soprattutto sulla verifica della tenuta delle scelte che si intendono operare: finalizzando il tutto al miglioramento del prodotto legislativo. Tendenzialmente, la logica si sostanzia in un'attività che è quella dell'analisi di impatto. Per questo vanno individuati i differenti momenti in cui viene realizzata e soprattutto, quale coinvolgimento vi debba essere dei diversi soggetti citati. Infatti, se esiste indubbiamente l'esigenza di avere una capacità previsionale dei profili macroeconomici e di verifica dell'attendibilità di tali previsioni: è senz'altro necessario arrivare ad una valutazione dell'impatto della nuova normativa sul tessuto normativo preesistente.

Nel nostro sistema è soprattutto la valutazione della tenuta delle previsioni governative che costituisce l'oggetto dell'attività che viene svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio all'interno del processo che porta alla decisione politica. Esso è pertanto l'organo che mette in condizioni il Parlamento di avere la stima delle indicazioni macroeconomiche provenienti dal governo. Peraltro sono attivi in questa fase anche gli altri soggetti indicati che, come si è detto, rendono autonomamente le proprie analisi per la via delle audizioni parlamentari.

La validazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio è quindi ovviamente cosa diversa dalle valutazioni espresse da Corte dei conti, Banca d'Italia ed Istat, dato che ognuno di questi organi apporta il complesso delle sue peculiari competenze.

Per quanto riguarda la Corte dei conti, il valore aggiunto delle analisi che essa realizza è dovuto all'essere essa l'unica Istituzione indipendente che, nell'esercizio della funzione di controllo esterno, ha contezza del sistema complessivo della Pubblica amministrazione e quindi dispone di elementi di raffronto indisponibili per altri soggetti.

In sede internazionale ed in particolare nell'ambito del Comitato di contatto dei presidenti delle Istituzioni superiori di controllo dell'Unione europea, è stato affermato che in un momento nel quale viene a consolidarsi il sistema delle regole economiche europee, le Istituzioni di controllo sono chiamate, nel loro ruolo di garanzia degli equilibri di finanza pubblica, ad esprimere valutazioni neutrali sulle politiche economiche pubbliche nazionali, nell'ottica del rispetto delle regole della *New European Governance*.

Del resto, vi è ormai un diretto coinvolgimento delle Istituzioni superiori di controllo in quanto destinatarie di disposizioni europee, in più occasioni contenute non solo in regolamenti e direttive ma anche in atti delegati della Commissione europea. A tal riguardo, le Istituzioni superiori di controllo hanno approvato, nel corso del Comitato di contatto straordinario del maggio 2013, uno *Statement* rivolto alle Istituzioni europee, in ordine all'esigenza di rendere partecipi le Istituzioni superiori di controllo del procedimento di formazione degli atti normativi e di quelli delegati che contengono disposizioni che le riguardano. Ciò al fine del necessario rispetto del mandato che viene loro rispettivamente assegnato sul piano nazionale.

Il Dna tipico delle Istituzioni superiori di controllo è quindi quello di verificare la correttezza dell'utilizzazione delle risorse pubbliche e della loro corretta rappresentazione: sempre più approfondendo la valutazione dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi assegnati ed alle risorse impiegate. L'attenzione è dunque rivolta a quanto realizzato dal sistema pubblico, sia a livello macro, sia in relazione ad ambiti settoriali. Assume perciò ormai importanza sempre maggiore esprimere valutazioni sulla fase della programmazione delle politiche pubbliche. Questo in un processo circolare che, da un lato, dai risultati ottenuti trae il *feedback* per diffondere le *best-practice* e dall'altro, trae elementi per superare le patologie nell'ambito del processo programmatico: monitorandone gli andamenti, segnalandone le modifiche da apportare e valutandone i risultati conseguiti.

Le Istituzioni superiori di controllo, in sostanza, devono sempre più offrire le loro valutazioni neutrali già al momento del varo delle politiche pubbliche, per poi seguirne costantemente l'evoluzione.

Ciò implica una stretta relazione con i Parlamenti nazionali e con gli stessi governi ed un forte approfondimento in termini di rilevazioni macroeconomiche sugli indicatori economici fondamentali e sugli effetti previsti nei contesti specifici oggetto delle politiche: a maggior ragione, laddove si tratti di interventi di riforma strutturale. L'attività delle Istituzioni superiori di controllo si amplifica decisamente in tale area e va al di là di quella di *audit* o di revisione dei bilanci, pur traendone le conseguenze.

Tali profili sono del resto in linea con la logica e le disposizioni della *governance* europea che nel «semestre europeo», corrispondente al primo semestre dell'anno, prevede il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito della Ue. L'ottica della «sorveglianza preventiva» mira infatti ad allineare le politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri con gli obiettivi e le norme convenute a livello della Ue per garantire finanze pubbliche sane, promuovere la crescita economica ed in particolare prevenire squilibri macroeconomici eccessivi nella Ue.

A tale ottica va improntata l'attività di ogni Istituzione di controllo nell'esercizio delle proprie competenze. Ovviamente, ciò dipende dalle caratteristiche del mandato e del rapporto con il Parlamento nazionale. Quando questo rapporto si sostanzia in documenti significativi, elaborati dalle Istituzioni superiori di controllo, legati a momenti fondamentali della costruzione dell'impianto programmatico dell'azione economica che investe il «sistema Paese» – e risponde altresì all'esigenza di riscontrare i risultati ottenuti – esso costituisce un sostanziale contributo alla concreta applicazione delle regole europee. Ovviamente a maggior ragione tale contributo è valido se corrisponde temporalmente, come avviene in Italia, al «semestre europeo».

Nell'esperienza della Corte dei conti, il primo passo ha riguardato il documento più innovativo, concernente l'applicazione di una delle nuove «regole» disposte dal *Two Pack* per l'adozione da parte dei Paesi membri del «Piano programmatico di bilancio» nel contesto della legge di bilancio. Il riferimento è all'originario rapporto sulle «prospettive di finanza pubblica dopo la legge di stabilità», presentato dalla Corte dei conti nel febbraio 2014, ora confluito nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (che

la Corte presenta annualmente nel mese di marzo e che costituisce l'unico rapporto pubblico che prenda in considerazione tutti i livelli di governo).

In tale documento la Corte svolge le sue approfondite analisi sugli effetti attesi dall'applicazione delle linee programmatiche del governo, analisi incentrate sui principali indicatori macroeconomici così come sul livello delle spese e delle entrate pubbliche e sull'aspettativa di incrementare il Pil. In tale ambito, la Corte dei conti fornisce a Parlamento e governo elementi per le decisioni successive, tenendo conto del processo programmatico che, dopo l'approvazione della legge di bilancio, conduce alla presentazione del Documento di economia e finanza.

L'audizione sul Def presso le Commissioni di bilancio del Parlamento, costituisce la tappa successiva di questo percorso, laddove la Corte dei conti, in una linea di continuità con le sue attività d'istituto, analizza le prospettive future – sui dati presentati dal governo nel Def – ed esprime la sua posizione sulla sostenibilità delle prospettive «a medio termine» del Documento di economia e finanza. L'azione della Corte dei conti tiene conto altresì della mutevolezza del quadro economico che si va a modificare per fattori endogeni ed esogeni e che conduce, nel mese di ottobre, all'audizione sulla nota di aggiornamento al Def.

In precedenza, sostanzialmente con l'ultima tappa del percorso che corrisponde al «semestre europeo», la Corte, nel mese di giugno, tiene il «giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato». Alla «Decisione» è allegata la Relazione che costituisce un momento fondamentale dell'attività della Corte. Essa contiene, nella prima parte, tutte le valutazioni macroeconomiche e sul sistema ordinamentale, con particolare attenzione al processo di *spending review*, per poi passare agli approfondimenti per singole amministrazioni e ad un esercizio di «auditing finanziario-contabile».

I passaggi descritti costituiscono oggi l'evidenza di un approccio integrato che non si muove su singoli interventi, che pure assumono in taluni casi, forte rilievo autonomo – come per le riforme strutturali o per gli interventi importanti sulla legislazione di spesa o relativa alle entrate tributarie – ma riguarda l'evolversi della politica

economica del Paese.

Le analisi della Corte dei conti devono quindi assicurare una coerenza sistematica, resa possibile dalla loro ampiezza, da un lato, e da un'effettiva *governance* di controllo, dall'altro, che si spinge fino all'area delle autonomie locali. In base al ruolo, riconosciuto dalla legge, nel processo di riequilibrio dei conti, le valutazioni sono, anche qui, in termini vincolanti sul percorso che l'ente intende seguire e sulla sua fattibilità. Sono pertanto diversi i momenti, che nella seconda parte dell'anno, riguardano contemporaneamente le analisi di preconsuntivo e l'attivazione del nuovo modello programmatico: sempre in un quadro pluriennale costantemente aggiornato, nei quali la Corte si esprime, nei diversi contesti e sui diversi settori. Il quadro della *governance europea* costituisce naturalmente sempre il contesto primario e costante di riferimento.

Ovviamente il perimetro di azione della Corte dei conti è tipicamente pubblico. Ciò non toglie che le analisi sulle conseguenze delle riforme nei settori del lavoro o della previdenza, per non parlare di istruzione o sanità, costituiscano una sua tipica attività che muove dal collegamento intrinseco tra l'utilizzazione delle risorse pubbliche e la soddisfazione dei bisogni collettivi.

Le considerazioni che precedono attengono alle caratteristiche complessive della nostra Magistratura di controllo e delle sue attività, in un percorso che tiene conto delle tempistiche che sono state delineate dalle nuove regole sulla *governance europea*. Ma, come si è detto, intervengono nel contesto delle valutazioni delle politiche pubbliche anche organi come la Banca d'Italia – il cui ruolo è fondamentale per analisi economiche che attengano ai *key national indicator* ed alla sostenibilità del sistema economico finanziario italiano – e come l'Istat che, con le sue ricerche e le sue analisi statistiche, è in grado di misurare lo stato dell'arte delle politiche di intervento e di avere elementi di *outcome* importanti per il decisore politico.

A questo punto il problema che si pone è in quale misura questi soggetti possano concorrere al miglioramento del prodotto legislativo.

Esistono già, come si è detto, momenti nei quali, a richiesta delle Commissioni competenti, questi soggetti si esprimono e spesso pos-

sono fornire analisi di impatto. Si pensi al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti. Esso, come si è detto, è l'unica analisi su tutti i livelli di governo, che non trova analoghi prodotti anche nei sistemi più avanzati, ed è possibile in considerazione del fatto che la Corte è l'unica istituzione di controllo con competenza esercitata direttamente sugli enti territoriali e locali.

Un problema che si pone in via generale è come soggetti esterni possano intervenire negli *interna corporis* parlamentari.

Il parlamento francese, già dall'ottobre 2014, si è posto questo problema all'interno di un Rapporto d'informazione intitolato «*Mieux légiférer, mieux évaluer – quinze propositions pour améliorer la fabrique de loi*». Si sono individuate tre tipologie di analisi: valutazione *ex ante*, valutazione *ex post* e valutazione delle politiche pubbliche e sono state avanzate 15 proposte per migliorare la costruzione della norma: 1) *Enrichir le contenu des études d'impact*; 2) *Contreexpertiser les études d'impact*; 3) *Soumettre les propositions des lois à une étude d'impact*; 4) *Soumettre les ordonnances à une étude d'impact*; 5) *Développer le recours à l'expérimentation avant la généralisation de certains dispositifs législatifs le cas échéant en consolidant les effets juridiques de ces expérimentations*; 6) *Rendre publique la partie de l'avis du Conseil d'État relative aux études d'impact*; 7) *Renforcer le contrôle du parlement sur la qualité des études d'impact*; 8) *Reconnaître au président de la commission saisie au fond le droit d'exiger la réalisation d'une étude d'impact sur les amendements qualifiés par ladite commission de « substantiels »*; 9) *Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai de dépôt*; 10) *Modifier la procédure accélérée pour préserver un délai minimal entre le dépôt d'un texte et sa discussion devant chaque Assemblée*; 11) *Repenser l'organisation des débats budgétaires de façon à faire de la loi de règlement un moment fort d'évaluation, notamment de la modernisation de l'action publique*; 12) *Modifier les modalités de négociation et de transposition des directives*; 13) *Clarifier le paysage de l'évaluation des politiques publiques*; 14) *Développer l'insertion dans la loi de clauses de révision que renforcer le contrôle parlementaire sur la publication des décrets d'application*; 15) *Prévoir une évaluation ex post plus méthodique*.

Al di là delle specificità delle proposte, che meritano attenzione ai nostri fini e che, come si vede. Incidono anche sul processo parlamentare, è interessante notare come, nella proposta n. 13, si ponga una questione fondamentale: chiarire il contesto della valutazione delle politiche pubbliche, attraverso la promozione di una conferenza tra i vari soggetti interessati per coordinare l'insieme delle iniziative.

La questione è sul tappeto in molti Paesi e l'ambiente che sembra il più appropriato per realizzare questo terreno di confronto è quello della cooperazione interistituzionale. Evidentemente emergono profili che sono abbastanza naturali nei sistemi di matrice britannica, laddove il controllo incrociato delle analisi costituisce l'esperienza consolidata.

Nella nostra esperienza, probabilmente l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio implicherebbe una rivisitazione degli stessi Uffici di Bilancio di Camera e Senato. Appare chiaro infatti che i medesimi debbano trovare una nuova e più moderna configurazione: specializzandosi nelle analisi di impatto mentre l'Ufficio parlamentare di bilancio è chiamato a validare le impostazioni macroeconomiche del governo. In tale contesto assumono rilievo proprio le analisi che sono effettuate dagli altri organi normalmente ora convocati in audizione dal Parlamento. La rilevanza del loro apporto assumerebbe un effetto ulteriore rispetto all'attuale: determinando un fenomeno di interiorizzazione nella prassi di approccio parlamentare tale da fare delle analisi di impatto lo strumento fondamentale per la decisione politica del Parlamento.

Va sottolineato che questo è un terreno solo parzialmente esplorato. Assai spesso vi è un'attenzione al momento revisionale, e quindi le valutazioni si riferiscono agli effetti attesi, mentre non altrettanta attenzione viene data agli effettivi risultati.

Se è sicuramente importante essere in grado di valutare la sostenibilità delle previsioni, quest'operazione deve essere estesa a come dette previsioni determinino conseguenze sull'ambiente di riferimento. Questo può sicuramente definirsi «analisi di impatto»: che comunque va poi portata avanti durante il processo di attuazione della normativa per verificarne, in un ragionevole tempo di attenzione, gli effetti diretti e quelli indotti, i cosiddetti *outcomes*. In tal

modo si potrà poi disporre degli elementi utili ad alimentare il processo circolare che dovrebbe portare ad un miglioramento della normativa per più efficacemente realizzare gli obiettivi perseguiti.

In conclusione, la valutazione di come sono state gestite le misure nei vari settori di intervento oggetto delle politiche pubbliche è terreno che vede più soggetti attivati sul campo. In questo, la funzione di un controllo esterno indipendente quale quello esercitato dalla Corte dei conti, è elemento indispensabile. Del resto, vi è già oggi, nei documenti di lavoro, redatti a cura dei Servizi di Senato e Camera, una grande attenzione ai risultati dell'azione di controllo. La relazione tra sistema parlamentare e l'Istituzione esterna indipendente è collocata su una piattaforma comune da rendere sempre più funzionale.

2. Indicazioni bibliografiche

G. Coppola, *Il ruolo delle Istituzioni di controllo nel contesto della «Governance europea»* – Atti del Seminario: *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.

L. Landi, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano* – Atti del Seminario: *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.

The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union, Resolution on independent assessments of national public economic policies – CC-R- 2015-01.

G. Coppola, *The experiences and best practices of the Corte dei conti in the activity of public policies assessment* – *Contact Committee Expert Network on independent assessments of national public economic policies*.

Questionnaire Expert Network aimed at the enhancement of cooperation among SAIs with reference to the independent assessments of national public economic policies presented to National Parliaments; Synthesis of the replies.

Closing remarks on Expert Network aimed at the enhancement of cooperation among SAIs with reference to the independent assessments of national public economic policies presented to National Parliaments.

E. Dubois (SAI of France), *The case of the French Court of Auditors*.

J. Kolarovic (SAI of Slovakia), *Assessment of Public Economic Policies in Slovakia*.

M. Bray (Malta Fiscal Advisory Council), *The Role of the Malta Fiscal Advisory Council*.

XVII legislatura – Dossier Senato n. 5: *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*.

Riferimento agli ultimi Documenti pubblicati dalla Corte dei conti:

4 maggio 2017 – *Audizione sulle misure correttive di cui al decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017 recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (A.C. 4444)*.

19 aprile 2017 – *Audizione sul Documento di economia e finanza 2017*.

24 marzo 2017 – *Audizione del presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi sul Documento di economia e finanza 2017 presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*.

Audizione presso la «Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi».

23 marzo 2017 – *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*.

10 marzo 2017 – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

7 marzo 2017 – *Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia-giustizia*.

23 febbraio 2017 – *Audizione della Sezione delle Autonomie resa presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*.

15 febbraio 2017 – *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali – Esercizio 2015*.

2 febbraio 2017 – *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica*.

3. La valutazione nel sistema parlamentare contemporaneo

(Federico Silvio Toniato)

La valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento che, senza sostituirsi alla decisione politica all'interno del circuito democratico, consente al legislatore di adottare decisioni informate e consapevoli. L'obiettivo non è influenzare il decisore politico, quanto piuttosto renderlo edotto delle conseguenze delle proprie scelte, promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale.

Nel panorama delle esperienze costituzionali contemporanee, la valutazione delle politiche pubbliche talvolta è riconosciuta in modo *espresso*, attraverso l'ancoraggio formale ad una proposizione normativa – ad esempio nella costituzione francese, in quella marocchina – talaltra in via di *prassi* e in taluni casi di vera e propria *consuetudine* – basti pensare alle tradizioni consolidate anglosassoni e angloamericane. Anche il riconoscimento di segno normativo può articolarsi in una pluralità di fonti del diritto non necessariamente di rango costituzionale. In Italia, a titolo esemplificativo, gli istituti ritenuti più affini alla logica dell'analisi di impatto, sebbene in realtà abbiano ricevuto un'attuazione di marca prevalentemente giuridico formale, sono l'Air (analisi dell'impatto della regolamentazione) e la Vir (verifica dell'impatto della regolamentazione), attualmente disciplinate dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e dal D.P.C.M. n. 170 del 2008. E se si considera che per una buona politica pubblica il punto di partenza è la qualità degli atti normativi può citarsi – chiaramente al di là dell'accezione tecnica del termine «valutazione» – la Atn (analisi tecnico normativa), che caratterizza più di una riflessione sul drafting legislativo. Un'altra disciplina contigua ai processi valutativi riguarda le modalità di verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa, delle *performance*, del personale, che da ultima è stata arricchita dalla legge n. 124 del 2015 e dai conseguenti interventi normativi delegati.

Serve analizzare non solo la fonte normativa – costituzionale, ordinaria, secondaria o di prassi, consuetudine – ma anche, più in generale, il modello di regolazione di riferimento, ossia la distinzione fondamentale tra valutazione delle politiche pubbliche stabilita at-

traverso meccanismi di *enforcement* e modalità «spontanee» di recepimento delle istanze valutative (*nudging*). Peraltro, in concreto i due modelli si rivelano spesso tra loro complementari e sinergici.

È necessario riconoscere come l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche abbia preso avvio in taluni contesti per perseguire finalità generali, quali il corretto impiego delle risorse e l'ammodernamento delle strutture pubbliche (ad esempio negli Stati Uniti), la semplificazione amministrativa (in Germania con riferimento puntuale ai processi di abbattimento degli oneri burocratici) e la riduzione della spesa pubblica (in Italia in forma ancora embrionale a supporto dei piani di *spending review* degli anni più recenti). In altri casi, sono perseguiti obiettivi settoriali in ambiti ritenuti strategici, quali il mercato del lavoro (in Germania esteso al tema della previdenza sociale), la povertà e il benessere (in Francia attraverso progetti politici complessivi non compiutamente realizzati), l'istruzione (in tempi meno recenti paradigmatico è stato il caso statunitense), la salute, la revisione dei conti, l'inflazione.

A sé stante appare la prospettiva, *lato sensu* valutativa, della *governance* economica europea, che si concentra – nell'intreccio tra *Six Pack*, *Fiscal Compact*, *Two Pack* – sulla verifica da parte delle autorità europee e nazionali della coerenza delle decisioni di bilancio dei singoli Stati membri rispetto ai Trattati. L'apparato concettuale di tale verifica – che considera preminente il ruolo della Commissione, delle Banche centrali, della Corte dei conti, dei *Fiscal Councils*, dei Comitati di controllo – impiega quale punto di riferimento le regole adottate dall'Unione Europea per rendere sostenibile l'evoluzione della finanza pubblica: e non le finalità della politica di bilancio, oggetto di interesse della valutazione delle politiche pubbliche intesa in senso proprio.

Un'ulteriore area di analisi orientata al merito specifico di una politica riguarda le valutazioni di impatto territoriale. Tale area soprattutto per le politiche di coesione, rappresenta il contesto fertile di comparazione non solo degli effetti, ma anche degli indicatori – più correttamente articolati e aggregati in «vettori» – funzionali alla definizione di stime attendibili e che utilizzino linguaggi omogenei.

Il criterio di classificazione di tipo normativo – costituzione, legge ordinaria, fonte regolamentare ovvero prassi e consuetudini –

e quello teleologico – obiettivi politici di medio o lungo termine – non offrono però una base di comparazione attendibile, perché tendono a tradursi in una descrizione delle attività di valutazione senza specificarne le concrete modalità realizzative.

Appare più utile distinguere, invece, i modelli di valutazione secondo parametri meno astratti, quali: l'oggetto di verifica, i soggetti valutatori, gli spazi, i tempi, le metodologie delle analisi di impatto.

Rispetto al paradigma cosiddetto *oggettivo*, si possono distinguere esperienze nelle quali la valutazione delle politiche pubbliche si viene a strutturare secondo due articolazioni fondamentali: da un lato, si valutano le «attività»; dall'altro, le «politiche» in senso proprio.

Nel primo caso la valutazione tende a concentrarsi sulle *performance*; nel secondo sulla progettazione, sulla realizzazione, sulla implementazione delle decisioni pubbliche. A seconda dell'oggetto della valutazione – attività e quindi *performance*, ovvero politiche pubbliche e pertanto valutazione in senso proprio – mutano gli indicatori: alternativamente, l'analisi riguarderà i risultati ovvero gli effetti.

In parallelo a questa sorta di *summa divisio* tra attività/risultati e politiche/effetti, si distingue ulteriormente una logica di tipo *formale*, basata sull'analisi delle disposizioni normative, da un approccio di segno più *sostanziale* che tende a riscontrare gli effetti determinati dalla effettiva applicazione delle norme. In quest'ultimo caso la valutazione comprende non le singole disposizioni assunte nel contesto più ampio dell'ordinamento giuridico, ma l'effettiva valenza che viene loro attribuita dagli operatori del diritto. L'oggetto di indagine riguarderà pertanto non solo il formante propriamente legislativo, ma anche i formanti dottrinali e giurisprudenziali. La logica valutativa non è adagiata sull'esegesi normativa di singoli provvedimenti, ma richiede la compiuta comprensione di una politica, definita come effettiva regolamentazione di una dinamica socio-economica.

In ogni caso, molte esperienze costituzionali non si esauriscono in una singola tipologia, ma abbracciano più «oggetti» di analisi di impatto, con gradi di approfondimento spesso variabili e condizionati dall'attualità. Appare del tutto prevalente l'utilizzo delle tecniche e

degli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche anche con riferimento all'analisi dell'attività della pubblica amministrazione, che richiede tuttavia una modulazione peculiare di metodi altri-menti fuorvianti.

I *soggetti* chiamati a svolgere attività di valutazione, a loro volta, si inseriscono all'interno di un perimetro *istituzionale* ovvero *extra istituzionale*.

Appartengono alla prima tipologia le esperienze nelle quali il ruolo preponderante viene assunto – alternativamente o in contemporanea – dal Parlamento, dal governo, dalla Corte dei conti, da Autorità indipendenti. Alla seconda tipologia, viceversa, si riferiscono i modelli che attribuiscono alle università, ai centri di ricerca, agli istituti pubblici e privati di documentazione il compito di asseverare i risultati e gli effetti delle attività e delle politiche realizzate dagli enti statali.

Se in prima approssimazione appuntiamo l'attenzione sul circuito cosiddetto *istituzionale*, è possibile riscontrare un approccio più *partecipativo* quando il Parlamento svolge un ruolo preponderante. Appare invece maggiormente correlato al controllo amministrativo-contabile, al monitoraggio degli indicatori economici e alla valutazione delle performance delle politiche di bilancio – in termini di stabilità e sostenibilità delle finanze pubbliche, e delle politiche di riforma per promuovere la crescita e l'occupazione – il compito di verifica attribuito al governo o ad organismi indipendenti di supporto alla *governance* economica. In Italia, si registra l'impegno da parte della Ragioneria generale a verificare in termini di *performance budgeting* l'articolazione del bilancio dello Stato.

Laddove invece siano organi di giurisdizione a verificare le politiche pubbliche, l'elemento pregnante della responsabilità e dell'*accountability* rappresenta l'indice di verifica decisivo dell'azione pubblica: anche quando l'organo di controllo sia chiamato ad esercitare il proprio mandato in sede consultiva e non propriamente giurisdizionale (si consideri l'esperienza di matrice anglosassone del *Comptroller and Auditor General*).

Diverso ancora il caso in cui compiti di valutazione siano affidati ad un'Autorità indipendente, che tendenzialmente si pone come punto di equilibrio tra istituzioni pubbliche e cittadini, deman-

dando comunque ai soggetti competenti la decisione circa successivi interventi normativi, giudiziari, negoziali. L'attività di valutazione di un'Autorità indipendente è pertanto «aperta» a ulteriori approfondimenti e decisioni entro limiti meno ristretti di quelli tradizionalmente definiti per gli organi parlamentari, governativi, giurisdizionali, di controllo: per i quali invece la valutazione assume i tratti conclusivi di un processo di natura deliberativa, applicativa, coercitiva.

Gli *spazi* della valutazione sono fortemente condizionati dalle competenze acquisite e dalle professionalità interne dei soggetti chiamati a svolgere l'analisi di impatto. La formazione e l'aggiornamento continui del personale restano imprescindibili.

Talvolta l'istituzione coinvolta è in grado di rispondere autonomamente ad una richiesta di valutazione di politica pubblica, in altre situazioni ricorre invece ad una committenza esterna a seconda dell'oggetto specifico dell'indagine. In entrambi i casi, è essenziale la capacità di lettura e comprensione delle valutazioni, pena l'inefficienza delle stesse procedure di affidamento esterno delle ricerche.

La disponibilità di risorse umane e materiali risulta comunque la condizione principale per mantenere un livello di analisi robusto e ad ampio spettro, costante nel tempo, coerente nei metodi e negli obiettivi, che diversamente potrebbe risultare saltuario e fortemente limitato a singoli ambiti e metodologie.

Il criterio *temporale* non è meno rilevante rispetto a quello spaziale.

L'analisi di impatto può inquadarsi in un momento antecedente la decisione pubblica (*ex ante*) ovvero collocarsi in un lasso temporale successivo (*ex post*). Più articolata risulta la valutazione svolta durante il processo decisionale, nel corso dell'attuazione della politica pubblica (*in itinere*) ovvero all'esito finale del percorso di implementazione e concreta realizzazione.

In realtà, la schematizzazione *ex ante* – *ex post*, pur mantenendo il pregio della immediata comprensibilità, risulta labile e inutilizzabile ogni qualvolta gli indicatori prescelti siano rigorosamente puntati sull'evidenza empirica.

Non vi è dubbio, infatti, che segnare come asse centrale del processo valutativo il momento cronologico puntuale della decisione

pubblica – e non, piuttosto, le fasi di progettazione, realizzazione, implementazione della politica pubblica – deprime e riduce l'analisi a mera appendice, sostanzialmente irrilevante, della verifica degli effetti. Come evidenziato dalla più raffinata letteratura specialistica, può essere più utile semmai intendere la valutazione, impropriamente etichettata con lo schema *ex ante*, come valutazione di *prospettiva*; e quella ancor più incautamente stilizzata entro la gabbia definitoria *ex post*, come valutazione *retrospettiva*.

Un tratto distintivo della valutazione delle politiche pubbliche è quello infatti di non farsi rinchiudere in una logica di tipo «lineare», di successione nel tempo di fasi indipendenti l'una dall'altra. Il metodo valutativo si articola invece in un modello «a spirale», di stratificazione nel tempo di analisi e valutazioni svolte in ambiti tra loro diversificati sia per oggetto sia per metodologia.

Proprio in ragione di tale peculiarità, la valutazione si definisce e traduce nei modelli più avanzati di trasparenza, condivisione, interazione tra soggetti valutatori e tra gli stessi valutatori e i destinatari delle politiche pubbliche (*stakeholders*).

Questi ultimi in particolare possono intendersi sia come soggetti *interessati* sia come *rilevatori* degli effetti ovvero della loro percezione. Proprio la distinzione tra *effetti* e *percezione* degli stessi è cruciale affinché la valutazione delle politiche pubbliche diventi il luogo di maturazione di una consapevolezza civica, informata, razionale, libera, democratica di una comunità civile.

Le metodologie valutative sono state talvolta imbrigliate dentro l'alternativa *quantitative* ovvero *qualitative*. La dicotomia tradisce il tentativo di sintesi di un dibattito particolarmente ampio e complesso, ma che talora rischia di autoconfinarsi in ambiti ristretti a un numero troppo limitato di esperti e specialisti.

Possono individuarsi più concretamente modelli basati sulla evidenza e rilevazione empirica degli effetti (*evidence based policy*); sulla sperimentazione e la verifica controfattuale; sulla progettazione di itinerari valutativi continui; sulla partecipazione attiva degli *stakeholders* al percorso di valutazione inteso come processo. Non sempre si registra consenso nella comunità scientifica e talvolta il rischio è di vanificare gli sforzi di ricerca più strutturati attraverso critiche superficiali che minano la stessa credibilità, attendibilità, im-

parzialità e indipendenza di quanti svolgono invece l'attività valutativa secondo paradigmi rigorosi ancorché complessi.

Chiarire pertanto in via preventiva i *limiti* di ciascuna analisi e i suoi elementi di forza, riconoscere l'inadeguatezza di altri approcci rispetto alla casistica specificamente trattata, puntellare la sintesi della valutazione riconoscendo talvolta la stessa impossibilità di rispondere fondatamente a qualsiasi domanda valutativa o, meglio, concentrarsi prioritariamente e con chiarezza sulla corretta formulazione degli stessi quesiti: tutti questi aspetti appaiono non meri esercizi di umiltà scientifica e istituzionale, ma presupposti necessari e indefettibili per affermare il carattere della valutazione delle politiche pubbliche come espressione di *validità* e non di *giudizio* sulle singole scelte effettuate dal decisore pubblico.

Resta pertanto confermata l'autorevole riflessione per la quale «*stronger assumptions yield conclusions that are more powerful but less credible*».

In altri termini, valutare non significa dare giudizi di meritevolezza, ma verificare la validità di una politica pubblica rispetto alle finalità che la stessa si è prefissa di perseguire. D'altro canto, la valutazione non può neppure configurarsi come rassegna dilatata di opinioni e sensazioni, rendendo l'analisi una sorta di sondaggio ragionato delle osservazioni dei destinatari potenziali e finali delle singole politiche.

Marcati i confini e i criteri fondamentali a livello comparativo, è possibile tracciare alcune linee generali della valutazione delle politiche pubbliche in ambito parlamentare.

Il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, in data 10 maggio 2017, hanno deliberato la costituzione del Polo della documentazione parlamentare, precisando che l'integrazione funzionale dell'attività di ricerca tra i due rami del Parlamento, l'uso efficiente e razionale delle risorse umane e strumentali e il coordinamento tra le due Amministrazioni servono a migliorare la qualità degli studi, a garantire l'elaborazione di *dossier* per ciascun disegno di legge all'esame delle Commissioni e arricchire la documentazione tradizionale con metodologie innovative. Grazie all'integrazione funzionale dei Servizi e all'eliminazione delle duplicazioni, è quindi possibile predisporre

una documentazione giuridica e contabile esaustiva rispetto all'intero spettro delle iniziative legislative – secondo il modello tradizionale già consolidato – e, altresì, sviluppare un nuovo, autonomo filone di ricerche per i profili attinenti l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche.

All'esito di un intenso percorso durato circa due anni, l'Amministrazione del Senato ha completato la fase di formazione del proprio personale in materia di valutazione delle politiche pubbliche e ha avviato ulteriori attività di specializzazione per gruppi più ristretti di dipendenti. Ha inoltre promosso e realizzato il primo master di secondo livello in analisi e valutazione delle politiche pubbliche all'interno di un organo costituzionale – di durata annuale e con successive edizioni per i prossimi anni – con l'Università Ca' Foscari, l'Irvapp, l'Asvapp, la Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali. La partecipazione ai corsi, a numero chiuso e previa selezione nonché esame finale, ha registrato la presenza di dirigenti e funzionari del Senato, della Camera e di 16 Regioni.

Si è inoltre stabilito di costituire l'Ufficio valutazione impatto (Uvi) presieduto dal presidente del Senato, a supporto del quale lavorerà il Gruppo di lavoro in analisi e valutazione delle politiche pubbliche composto dal personale competente ed esperto in materia.

Soluzioni organizzative specifiche per lo svolgimento dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche da parte del Senato della Repubblica sono state ipotizzate da alcuni ricercatori in occasione del dibattito sulla riforma costituzionale. Anche su queste basi, il Consiglio di Presidenza ha individuato nella figura del presidente – supportato da un *board* composto da rappresentanti istituzionali, accademici ed esperti – il naturale punto di riferimento e di garanzia riconosciuto dal regolamento del Senato per l'ordinato svolgimento dell'attività di tutti gli organi interni al Senato della Repubblica.

Il modello a cui ci si riferisce è teso ad evitare che la valutazione delle politiche pubbliche – svolta sotto la supervisione del *board* diretto dal presidente del Senato – si trasformi in una questione procedurale, con il rischio di apparire come un corollario astratto e formale della attività di ricerca e documentazione o, all'opposto come

un vincolo alla decisione politica. L'Assemblea e le Commissioni parlamentari permanenti e di inchiesta mantengono intatta la competenza ad approfondire e dare seguito alle verifiche svolte in sede tecnica, tanto nell'ambito propriamente legislativo, quanto nell'ampia e variegata sfera delle funzioni di controllo, di sindacato ispettivo e di indirizzo che spettano costituzionalmente.

Mutuando l'insegnamento di Luigi Einaudi «conoscere per deliberare», appare dunque prioritario diffondere, sviluppare e potenziare la «cultura della valutazione» anche *dentro* il perimetro istituzionale, affinché questa preziosa indicazione einaudiana possa effettivamente tradursi in «conoscere, monitorare, verificare, valutare *per deliberare*, indirizzare, responsabilizzare».

Va riconosciuto con onestà e, però, senza amplificazioni, che sussistono ritardi e difficoltà per attuare in modo rigoroso, competente, coerente rispetto all'organizzazione costituzionale repubblicana una compiuta e matura strategia di valutazione delle politiche pubbliche in Italia. In sede europea, l'esigenza di introduzione della valutazione delle politiche pubbliche nel processo decisionale dell'Unione, si è tradotta solo nel 2015 in un insieme organico e strutturato di strumenti, metodologie e procedure. A conferma di un ritardo italiano ed europeo innanzitutto culturale, basti pensare che l'agenda *Better Regulation* sconta uno iato temporale amplissimo rispetto all'analoga iniziativa adottata dalla Nuova Zelanda già nel 2009.

Serve spezzare lo spesso filo che stringe opinione pubblica e comunicazione istituzionale, da troppo tempo allacciato attorno al pregiudizio che l'efficienza del lavoro parlamentare sia commisurata alla statistica delle decisioni assunte, delle leggi approvate, dei dibattiti svolti, degli atti di sindacato ispettivo presentati, delle ore di seduta di Assemblea e Commissioni.

Vi è un contrasto evidente. Da un lato, l'esperienza giuridica ha acquisito la piena consapevolezza del virtuoso e reciproco contagio tra sistemi di *common law* e *civil law*, tra logiche impositive e modalità spontanee di rispetto della norma, tra recepimento degli «usi sociali» in sede giurisprudenziale prima ancora della loro cristallizzazione legale. Dall'altro lato assistiamo a comportamenti ampiamente diffusi retti non dalla logica di verifica dei risultati, degli ef-

fetti, delle attività, ma della autoreferenziale rendicontazione delle prestazioni. In sintesi, le abitudini comode di ragionamento stanno imbrigliando l'azione pubblica dentro la fissità dei saldi e degli *input*, mentre appena al di là della soglia della pigrizia intellettuale si ragiona in termini di *output* e, ancor più fondatamente, di *outcome*.

In particolare, per l'Istituzione parlamentare, la valutazione delle politiche pubbliche non significa limitarsi a quantificare e qualificare le *proprie* attività – proponendo la troppo facile quanto infondata semplificazione delle statistiche parlamentari intese come *output* del «bravo legislatore» – bensì rispondere alla domanda centrale di quali effetti si siano riscontrati in seguito alle decisioni assunte e, segnatamente, di quale correlazione sussista tra tali effetti e gli strumenti, gli obiettivi, gli assetti organizzativi caratterizzanti una specifica politica.

L'attività iniziale di analisi d'impatto sulla base dell'evidenza empirica presuppone e, allo stesso tempo, preserva l'indipendenza e l'imparzialità delle strutture tecniche di supporto, requisiti essenziali e peculiari delle Amministrazioni parlamentari. Queste prevedono quale unica modalità di accesso ai ruoli il concorso pubblico per esami su base nazionale e quale meccanismo di valutazione del personale dipendente un sistema di valutatori e indicatori separato, distinto, autonomo dagli organi di direzione politica.

Deve tuttavia rilevarsi che nell'ambito della documentazione parlamentare tradizionale si registra l'assoluta prevalenza di modelli organizzativi non solo tecnici, indipendenti, imparziali, ma anche «neutrali». La *neutralità* è per lungo tempo sembrata una componente ineliminabile e un ombrello protettivo pressoché assoluto di ogni ricerca, perché garanzia di inattaccabilità all'interno e all'esterno della stessa Istituzione. La valutazione delle politiche pubbliche impone certamente imparzialità, indipendenza, ma non può essere considerata neutrale, perché l'unico criterio che giustifica l'analisi d'impatto è proprio quello della fondatezza (*validity*).

Il modello di documentazione va quindi fortemente riorganizzato, perché la valutazione delle politiche pubbliche – dentro un quadro di rafforzata imparzialità ed indipendenza – orienta le ricerche verso criteri: di *validità* (mentre la documentazione classica è stata sempre ancorata al criterio della neutralità); di *analisi empiri-*

che (non di analisi di segno esegetico e normativo); di *causalità* (non di mera descrizione dei fenomeni); di *concretezza* (non di elaborazione teorica astratta); di *impatto socio economico* (non confinato dentro la dimensione meramente istituzionale della relazione Stato-cittadini); di *anticipazione* dei problemi (non quindi limitato alla sequenza temporale dei provvedimenti all'ordine del giorno); di *integrazione, integrazione, networking* (risultando così del tutto marginale la logica degli approfondimenti di segno individuale); di *chiarezza e comprensibilità* (rispetto a orientamenti specialistici di nicchia).

La profonda riorganizzazione necessaria per l'introduzione della valutazione nell'ambito della documentazione parlamentare richiede pertanto competenza, imparzialità, capacità di impostare le ricerche attraverso riscontri fattuali dei rischi, dei costi-benefici, dei costi-efficacia delle politiche pubbliche.

Nel contesto parlamentare non è tuttavia sufficiente concludere l'attività valutativa con il riscontro delle evidenze empiriche. È necessario integrare tale momento con una attenta e critica attività di consultazione dei destinatari finali. Il Senato ha pertanto aperto alla consultazione pubblica i criteri individuati per le successive consultazioni che avranno ad oggetto le singole politiche.

Riscontrare e consultare significa portare all'interno del contesto deliberativo le evidenze e le osservazioni presenti nel contesto sociale di riferimento. Allo stesso tempo, è opportuno, all'esito di tali attività a carattere strutturalmente valutativo, *informare e orientare* gli stessi destinatari delle politiche pubbliche: soprattutto quando lo scarto tra analisi di impatto e analisi delle percezioni è tale da ingenerare distorsioni informative e di comportamento lesive dei principi e dei diritti costituzionali. I casi più eclatanti riguardano certamente fenomeni che da tempo interpellano le Istituzioni, chiamate a diffondere, soprattutto nell'ambito sanitario, informazioni corrette e utili per la cittadinanza. Eppure al di là delle emergenze note, il compito di informare e orientare con trasparenza, rigore, gratuità i cittadini appare un aspetto non meno rilevante della richiesta di loro osservazioni o rilievi; non meno decisivo del riscontro empirico fattuale degli effetti delle decisioni pubbliche.

Conoscere, monitorare, verificare, valutare *per* deliberare, infor-

mare, orientare è compito necessario, non facile e non scontato per il parlamentarismo contemporaneo, dentro una prospettiva di costituzione «post-moderna» dove – come autorevolmente sostenuto – sempre più con maggiore pregnanza l'atto normativo si inserisce in un ordinamento, prima ancora che *ordinatus*, potenzialmente *ordinans*.

La sfida è propriamente culturale e costituzionale: la logica della legge e più in generale della posizione da parte di una autorità del precetto normativo si allontana gradualmente dalla categoria dell'atto per toccare la dinamica del *rapporto* normativo. Non è nuova la considerazione per la quale la frequenza di norme contenute in leggi che richiedono un successivo intervento da parte del governo – tanto in sede di esercizio di delega legislativa quanto in sede di attuazione – si accompagna alla richiesta di un ulteriore parere da parte delle Commissioni parlamentari, successivo alla chiusura dell'*iter* di approvazione della stessa legge. In questo caso, tuttavia, il rapporto normativo resta confinato sempre all'interno di un perimetro di relazioni istituzionali tra organi dello Stato.

Il sistema di valutazione delle politiche pubbliche che può essere sviluppato dentro la dimensione parlamentare non può invece avere carattere circoscritto a un rapporto di tipo formale, né può strutturarsi in modo accentrato o rigido. Esso infatti deve tendere a superare la paura dell'incertezza rendendo diffuso e pervasivo il patrimonio di analisi: garantendo apertura e flessibilità nel meccanismo di interazione con i cittadini, sia *prima* la deliberazione finale (interpellandoli per riceverne le *osservazioni*), sia *dopo* il perfezionamento del procedimento legislativo (accettandone i *reclami*).

Il superamento dell'idea di legge come mero atto normativo, l'affermazione dei principi peculiari del rapporto normativo anche dentro i processi deliberativi, la biunivocità tra legislatori e cittadini possono concretamente riavvicinare contesti talvolta lacerati da linguaggi e steccati di contrapposizione disgregante. Il Parlamento può invece riscoprirsi come *destinatario* e allo stesso tempo *mittente* dell'informazione verso i cittadini, l'opinione pubblica, la comunità dei consociati. Non ci si limiterà più, in tale prospettiva, a verificare quali siano le leggi *inattuate* o *inapplicate*, perché ci si chiederà invece con trasparenza e priorità se le leggi siano innanzitutto *ade-*

guate o *inadeguate*.

La «dimensione arricchita» delle fonti del diritto è la frontiera della competenza e della cultura, secondo una sensibilità ormai acquisita nel dialogo ideale tra Corti. In Germania, il Tribunale amministrativo federale, nel 2015, ha considerato la documentazione parlamentare, analogamente agli atti amministrativi, soggetta alla disciplina di trasparenza e libero accesso dei cittadini. In Italia, la Corte costituzionale, nelle motivazioni della sentenza n. 133 del 2016, non fa richiamo solo ai lavori preparatori, per ricostruire un'astratta «intenzione» del legislatore (art. 12 disp. prel. cod. civ.), ma anche alla documentazione «redatta dal Servizio del bilancio», offrendo in tal modo un'indicazione di metodo e interpretativa decisiva, nel solco del superamento della fissità ideologica sottesa alle disposizioni sulla legge in generale, preliminari al codice civile del 1942.

La prospettiva che si schiude richiede il contributo fattivo di tutte le Istituzioni e non destruttura le procedure che Costituzione e regolamenti parlamentari hanno tipizzato per definire il rapporto tra governo e Parlamento. Il Parlamento è chiamato innanzitutto a diventare un punto di convergenza interistituzionale, secondo un modello di interazione di tipo cooperativo che riconosce, pur nella distinzione dei ruoli, l'importanza dei momenti di condivisione e di raccordo, essendo unico l'orientamento al quale Istituzioni e cittadini sono chiamati a conformarsi: l'interesse pubblico.

Indicazioni bibliografiche

C. F. Manski, *Public Policy in an Uncertain World: Analysis and Decisions*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2013.

P. Grossi, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, Milano, Giuffrè, 2013;

F. Modugno, *Ordinamento, diritto, Stato*, in ID (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012.

A. Martini e U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio – Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, 2011.

A. La Spina e E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il mulino, 2011.

A. Martini e M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il mulino, 2009.

N. Lipari, *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008.

N. Stame, *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli, 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito* – Luglio 2015.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia* – Ottobre 2015.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania* – Gennaio 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada* – Febbraio 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America* – Febbraio 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia* – Marzo 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda* – Marzo 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia* – Marzo 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)* – Aprile 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca* – Aprile 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo* – Aprile 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca* – Aprile 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi* – Aprile 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi,

L'analisi di impatto della regolazione in Messico – Aprile 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto territoriale* – Giugno 2016.

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *La valutazione d'impatto delle politiche pubbliche nella Repubblica Sudafricana* – Luglio 2016

Senato della Repubblica – Servizio per la qualità degli atti normativi, *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna* – Novembre 2016.

SINTESI DELLE PRINCIPALI PROPOSTE

1) Prevedere che alle giunte riunite – in una Giunta bicamerale con composizione paritaria Senato/Camera e maggioranza/opposizioni – sia affidata la elaborazione di un progetto di regolamento comune alle due Camere per l'esercizio coordinato della funzione legislativa.

2) Prevedere che attraverso le «intese» fra i due Presidenti, sia assegnato alla Giunta bicamerale l'esame preventivo di ogni proposta di modifica regolamentare e di interpretazione autentica, incidenti sulla disciplina del procedimento legislativo.

3) Eliminare le differenziazioni tra i regolamenti di Senato e Camera, incompatibili con l'esercizio collettivo della funzione legislativa. In particolare:

a. Prevedere, anche al Senato, l'irrilevanza degli astenuti al fine di rilevare la maggioranza per deliberare.

b. Omogeneizzare tra Camera e Senato le modalità di rilevazione del numero legale, eliminando la possibilità di chiedere verifiche a ripetizione.

c. Applicare, anche alla Camera, il contingentamento dei tempi all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

d. Introdurre, anche in Senato, regole più stringenti per l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

e. Vietare, nelle due Camere, la prassi dei maxi-emendamenti, assicurando il rispetto non solo formale ma anche sostanziale dell'obbligo di approvare le leggi «articolo per articolo».

f. Reintrodurre l'obbligo, per le commissioni in sede referente, di predisporre una relazione scritta per l'Assemblea.

4) Prevedere il «contingentamento» dei tempi procedurali come normale metodo di lavoro delle due Camere: con la determinazione di date certe per l'esame e la conclusione dei procedimenti.

5) Prevedere per i gruppi parlamentari al Senato e alla Camera un «vincolo di selezione» per gli emendamenti politicamente rilevanti.

6) Prevedere, per incidere sulla navetta tra Senato e Camera, la istituzione di una «Commissione di conciliazione legislativa» con poteri referenti o redigenti; prevedere che le due Commissioni di conciliazione legislativa delle due Camere possano procedere insieme all'esame e all'approvazione, con votazioni separate ma contestuali, di un disegno di legge; prevedere che ne possano essere investite sia all'atto della presentazione di un disegno di legge sia in caso di modifiche apportate da una Camera al testo già approvato dall'altra.

7) Prevedere un comitato congiunto paritario fra le due Camere per il controllo sulla qualità della legislazione, dotandolo di adeguati poteri di intervento nel procedimento legislativo.

8) Prevedere una procedura di «redigente speciale» per il disegno di legge di bilancio: con un esame collettivo e sincronico delle due commissioni di Senato e Camera, in coerenza con le regole europee. Rivisitare l'ordinamento dei Servizi del Bilancio di Camera e Senato, alla luce dell'istituzione dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, prevedendo una specifica competenza sulle analisi di impatto.

9) Prevedere una commissione bicamerale per le materie dell'Unione europea: con il correlativo adeguamento omogeneo delle procedure delle due Camere alle norme di diritto europeo (in particolare, per la partecipazione al controllo di sussidiarietà e al «dialogo politico» con la Commissione europea).

10) Attuare, con regolamento comune, l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali, con i rappresentanti delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

11) Prevedere una procedura inter-camerale per la valutazione delle politiche pubbliche.

12) Ridisegnare il sistema delle commissioni permanenti di Senato e Camera, riducendone il numero e istituendo commissioni bicamerali per il controllo.

13) Introdurre per tutte le Commissioni la facoltà di procedere in sede congiunta nelle audizioni del governo, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e delle istituzioni europee, e di altri soggetti esterni, nonché nell'esame di comunicazioni del Governo, prevedendo anche casi di «preferenza» per la sede congiunta.

14) Elevare, nell'una e nell'altra Camera, il numero dei parlamentari necessari per la formazione dei gruppi e riesaminare i requisiti e le condizioni di esistenza del gruppo misto.

15) Prevedere un giudice finale imparziale, con competenza bicamerale, per la verifica dei poteri ed i giudizi sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità.

16) Proseguire il già iniziato processo di integrazione funzionale amministrativa fra le due Camere: con l'obiettivo di costruire veri e propri servizi comuni «del Parlamento».

INDICE PARTICOLAREGGIATO

Introduzione, <i>di Franco Bassanini e Andrea Manzella</i>	7
1. Per un «regolamento comune» del procedimento legislativo, <i>di Renato Ibrido</i>	
1.1. Uniformità e differenziazione nell'ambito del procedimento legislativo	17
1.2. Revisione della Costituzione, riforma dei regolamenti parlamentari e intese fra i presidenti delle Camere: tre percorsi per la riduzione delle disarmonie procedurali	18
1.3. Verso l'istituzione di una Giunta bicamerale di coordinamento delle regole sul procedimento legislativo?	20
1.4. Proposte	22
Indicazioni bibliografiche	22
2. La Commissione di conciliazione legislativa, <i>di Massimo Villone</i>	
2.1. Obiettivo e ragioni di una proposta	25
2.2. La doppia lettura conforme: in serie o in parallelo?	26
2.3. La commissione di conciliazione legislativa	27
2.4. Il procedimento abbreviato e la sede redigente	29
2.5. Superare la «navetta» a Costituzione invariata	31
2.6. Proposte	34
Modifica degli artt. 22, 28, 36, 75, 76 e aggiunta di un art. 42- <i>bis</i> per la istituzione di una Commissione di conciliazione legislativa	35
3. Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative, <i>di Guido Rivosecchi</i>	
3.1. Il bicameralismo, oggi, tra rilegittimazione per effetto del referendum costituzionale e perduranti problemi di rendimento del sistema	39
3.2. Gli scarni riferimenti costituzionali e regolamentari alle procedure intercamerali non legislative	40

3.3. La prassi e le esigenze di raccordo tra i due rami del Parlamento nelle procedure intercamerali non legislative	42	5.3.3. Nella programmazione dei lavori e nel contingentamento dei tempi	74
3.4. Una procedura intercamerale per la qualità della legislazione	45	5.3.4. Nel procedimento legislativo	75
3.5. Proposte	47	5.3.5. Nei procedimenti fiduciari	78
Indicazioni bibliografiche	47	5.3.6. Nei procedimenti europei	79
		5.3.7. Nelle regole di condotta per i parlamentari e nella disciplina dei lobbisti	81
4. Per un ragionevole bicameralismo amministrativo, di <i>Luigi Gianniti</i>		5.4. Proposte	81
4.1. L'autonomia delle Camere	49	Indicazioni bibliografiche	82
4.2. Per un bicameralismo procedurale	49	6. Le procedure euro-nazionali, di <i>Cristina Fasone e Giovanni Piccirilli</i>	
4.3. Forme di cooperazione tra le amministrazioni parlamentari	51	6.1. Premessa	87
4.4. Per un bicameralismo perfetto e cooperativo	52	6.2. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti, tra desuetudine e necessità di aggiornamento	88
4.5. Per una Commissione bicamerale per gli affari europei	53	6.3. Il completamento attuativo della l. 234/2012	91
4.6. Per una presenza coerente delle Camere nei fori di cooperazione interparlamentare	55	6.4. Proposte	92
4.7. Le Commissioni bicamerali	56	Indicazioni bibliografiche	94
4.8. Per una integrazione delle funzioni delle Amministrazioni delle due Camere	58	7. La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre, di <i>Paolo De Ioanna</i>	
4.9. Conclusioni	59	7.1. Un incipit	97
4.10. Proposte	62	7.2. Che cosa deve fare (e non deve fare) la legge di bilancio? Uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale	99
Indicazioni bibliografiche	62	7.3. Che cosa resta attuale nella soluzione del vecchio art. 81 Cost.?	101
5. Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato in un bicameralismo (ancora) paritario, di <i>Nicola Lupo</i>		7.4. Lo spartiacque del 1978	102
5.1. Premessa	65	7.5. La difficile ricerca dei principi definiti con legge costituzionale	103
5.2. Le disarmonie più gravi, nel rapporto fiduciario e nei procedimenti legislativi	67	7.6. La legge rinforzata e la nuova cornice contabile	105
5.3. Le principali disarmonie esistenti tra Camera e Senato		7.7. Quali elementi di potenziale innovazione?	109
5.3.1. Nell'organizzazione delle Camere	68	7.8. Quali innovazioni per la fase istruttoria?	110
5.3.2. Nel computo delle astensioni e del numero legale	72	7.9. Quali innovazioni per la procedura?	113
		7.10. Proposte	116
		Indicazioni bibliografiche	117

8. La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari, <i>di Francesco Clementi e Eduardo Gianfrancesco</i>		Sintesi delle principali proposte	179
8.1. Le sempre valide ragioni di un intervento di riforma regolamentare	119	Indice particolareggiato	183
8.2. Precondizione: il <i>quorum</i> di approvazione dei regolamenti	120	Gli Autori	189
8.3. I profili organizzativi	121		
8.4. I profili funzionali	126		
8.5. Proposte. Undici tesi per l'adeguamento dei regolamenti parlamentari	132		
Indicazioni bibliografiche	133		
9. La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali, <i>di Raffaele Bifulco</i>			
9.1. Premessa	137		
9.2. Le ragioni della mancata attuazione e quelle per una nuova spinta attuativa	138		
9.3. Le fonti istitutive della Commissione parlamentare	142		
9.4. La composizione	143		
9.5. La Commissione integrata e il sistema delle Conferenze	144		
9.6. Le modalità di votazione della Commissione	145		
9.7. Osservazioni conclusive	146		
9.8. Proposte	147		
Indicazioni bibliografiche	148		
10. La valutazione delle politiche pubbliche, <i>di Giovanni Coppola e Federico Silvio Toniato</i>			
10.1. La valutazione nell'esperienza europea della Magistratura di controllo	151		
Indicazioni bibliografiche	161		
10.2. La valutazione nel sistema parlamentare contemporaneo	163		
Indicazioni bibliografiche	175		

GLI AUTORI

FRANCO BASSANINI, Presidente della Fondazione Astrid, già professore di Diritto costituzionale nella Università degli Studi di Roma La Sapienza. Ministro nei governi Prodi, D'Alema, Amato (1996-2001).

RAFFAELE BIFULCO, Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Università Luiss Guido Carli.

FRANCESCO CLEMENTI, Professore di Diritto pubblico comparato nella Università degli Studi di Perugia.

GIOVANNI COPPOLA, Presidente di Sezione della Corte dei conti.

PAOLO DE IOANNA, Presidente O.I.V. del MEF, già Consigliere di Stato. Capo gabinetto dei Ministri del tesoro C. A. Ciampi (1996-1998), T. Padoa Schioppa (2006-2008). Segretario generale della Presidenza del Consiglio nei governi D'Alema I e II (1998-2000).

CRISTINA FASONE, Ricercatrice in Diritto pubblico comparato nella Università Luiss Guido Carli, e titolare del Jean Monnet Module PATEU (2017-2019).

EDUARDO GIANFRANCESCO, Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Università Lumsa di Roma.

LUIGI GIANNITI, Consigliere parlamentare, Professore di Diritto parlamentare nella Università di Roma Tre.

RENATO IBRIDO, Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nella Università Luiss Guido Carli. Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato nella Università di Siena.

NICOLA LUPO, Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive e Direttore del Centro di studi sul Parlamento (CESP) nella Università Luiss Guido Carli.

ANDREA MANZELLA, Presidente del Centro studi sul Parlamento (CESP) nella Università Luiss Guido Carli.

GIOVANNI PICCIRILLI, Ricercatore di Diritto costituzionale nella Università Luiss Guido Carli.

GUIDO RIVOSCECCHI, Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Università Lumsa di Palermo.

FEDERICO SILVIO TONIATO, Vice Segretario Generale del Senato della Repubblica.

MASSIMO VILLONE, Professore emerito di Diritto costituzionale nella Università Federico II di Napoli, già senatore e Presidente della Commissione 1^a (Affari Costituzionali) del Senato nella XIII legislatura.



Volumi pubblicati:

Libri di ASTRID, Passigli Editori, Firenze

Costituzione una riforma sbagliata, a cura di Franco Bassanini, 2004.

Sviluppo o declino, a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini, 2005.

Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?, a cura di Bruno Dente e Franco Bassanini, 2007.

La riforma elettorale, di Enzo Cheli, Franco Bassanini, Cesare Pinelli, Stefano Passigli *et al.*, 2007.

Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali, a cura di Franco Bassanini e Luca Castelli, 2008.

Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore, a cura di Caterina Cittadino, 2008.

Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali, a cura di Franco Bassanini e Roberto Gualtieri, 2009.

Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi, a cura di Giuliano Amato, 2009.

I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico, a cura di Paola M. Manacorda, 2010.

Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei, a cura di Maria Teresa Salvemini e Franco Bassanini, 2010.

La Corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi, a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, 2011.

Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani, a cura di Vittorio Campione e Franco Bassanini, 2011.

Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti, a cura di Cesare Pinelli, 2012.

Pubblica amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo, interoperabilità, a cura di Enrico Acquati, Simona Macellari e Alessandro Osnaghi, prefazione di Franco Bassanini e Roberto Masiero, 2012.

Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese, a cura di Giovanni Salvi e Renato Finocchi Ghersi, prefazione di Giovanni Maria Flick, 2012.

La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Alessandro Natalini, prefazione di Franco Bassanini, 2013.

Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi, a cura di Giuliano Amato e Roberto Gualtieri, 2013.

Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche, a cura di Astrid, prefazione di Franco Bassanini, 2013.

Towards the European Banking Union. Achievements and Open Problems, a cura di Emilio Barucci e Marcello Messori, 2014.

Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca, a cura di Franco Pizzetti, 2015.

Una nuova politica industriale in Italia, a cura di Fabrizio Onida e Gianfranco Viesti, 2016.

Studi e Ricerche scelti da ASTRID, Passigli Editori, Firenze

L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea, di Nicola Verola, 2006.

Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee, di Mario Di Ciommo, 2010.

L'obiezione di coscienza. Studio sull'ammissibilità di un'eccezione dal servizio militare alla bioetica, di Davide Paris, 2011.

Paper di ASTRID, Passigli Editori, Firenze

Il sistema radiotelevisivo. Dieci proposte di riforma, a cura di Enzo Cheli e Paola M. Manacorda, 2006.

Per un nuovo ordinamento giudiziario, a cura di Elena Paciotti, 2006.

La Rai del futuro, di Paolo Gentiloni, Giuliano Amato, Enzo Cheli, Leopoldo Elia *et al.*, 2007.

I referendum elettorali, di Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Franco Bassanini, Enzo Bianco *et al.*, 2007.

Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona, a cura di Pippo Ranci e Andrea Forti, 2009.

Regioni, Corecom e banda ultralarga, a cura di Paola M. Manacorda e Giovanna De Minico, 2011.

I beni culturali tra tutela, mercato e territorio, a cura di Luigi Covatta, prefazione di Marco Cammelli, 2012.

Quaderni di ASTRID, Edizioni il Mulino, Bologna

Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, prefazione di Romano Prodi, introduzione di Giuliano Amato, 2003.

L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta, a cura di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta, 2004.

Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, 2004.

La Costituzione europea. Un primo commento, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2004.

Welfare e federalismo, a cura di Luisa Torchia, 2005.

Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, 2005.

I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali, a cura di Elena Paciotti, 2006.

Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare, a cura di Marco Cammelli e Francesco Merloni, 2006.

Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, 2006.

Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni, a cura di Luigi Fiorentino, prefazione di Franco Bassanini, 2007.

Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte, a cura di Andrea Manzella e Franco Bassanini, 2007.

L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici fra spoils system e servizio ai cittadini, a cura di Gianfranco D'Alessio, 2008.

Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2008.

La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri», a cura di Luciano Guerzoni, 2008.

La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici, a cura di Alfredo Macchiati e Giampaolo Rossi, prefazione di Pippo Ranci, 2009.

Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia, a cura di Marco D'Alberti e Alessandro Pajno, 2010.

Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Nuova edizione riveduta e aggiornata, 2010.

La costituzione economica: Italia, Europa, a cura di Cesare Pinelli e Tiziano Treu, 2010.

La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica, a cura di Alessandro Natalini e Giulia Tiberi, prefazione di Franco Bassanini, 2010.

La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato, a cura di Claudio De Vincenti, Renato Finocchi Ghersi e Andrea Tardiola, prefazione di Franco Bassanini, 2011.

Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella Repubblica federale, a cura di Luigi Fiorentino, 2011.

Il federalismo alla prova: regole politiche, diritti nelle Regioni, a cura di Luciano Vandelli e Franco Bassanini, postfazione di Franco Bassanini, 2012.

Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e Alessandro Natalini, prefazione di Franco Bassanini, 2012.

Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali, a cura di Luciano Vandelli, 2012.

Verso nuove relazioni industriali, a cura di Mimmo Carrieri e Tiziano Treu, 2013.

La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese, a cura di Mimmo Carrieri, Paolo Nerozzi e Tiziano Treu, 2015.

La didattica nell'era digitale, a cura di Vittorio Campione, 2015.

Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli, 2016.

Ricerche di ASTRID, Il Sole-24 Ore, Milano

La salute e il mercato. La ricerca farmaceutica tra Stato, industria e cittadini, a cura di Giorgio Macciotta, 2008.

Libri di ASTRID, Maggioli Editore, Rimini

La sicurezza urbana, a cura di Alessandro Pajno, 2010.

I servizi pubblici locali tra riforma e referendum, di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, 2011.

Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine, a cura di Claudio De Vincenti, 2012.

Società pubbliche e servizi locali, a cura di Adriana Vigneri e Mario Sebastiani, 2016.

Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma, a cura di Astrid, 2016

E-book, Guerini e Associati, Milano

La sicurezza dei domini digitali, prefazione di François de Brabant e Vittorio Campione, 2015.

Investire e crescere in Italia: il ruolo dell'industria del farmaco, a cura di Nicola C. Salerno, 2016.

Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita, di Rainer Masera con prefazione di Franco Bassanini, 2017.