



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica

di ELISABETTA CATELANI

**MANUTENZIONE DEI
REGOLAMENTI PARLAMENTARI
COME STRUMENTI DI INIZIO DI
UNA MEDIAZIONE POLITICA**

di *Elisabetta Catelani*
Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Pisa

ABSTRACT

ITA

Oggetto di questo lavoro è quello di verificare se e come sia possibile una mediazione politica in questa fase di fine legislatura attraverso una riforma dei regolamenti parlamentari dopo il difficile periodo istituzionale culminato con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Si è ritenuto quindi utile analizzare sia la legittimità e/o l'opportunità di alcune proposte di riforma dei regolamenti parlamentari avanzate in questo periodo (sfiducia costruttiva e gruppi parlamentari) ed ipotizzarne anche altre (nuova regolamentazione della questione di fiducia e partecipazione del Parlamento alla formazione dell'indirizzo politico europeo con adeguamento al contenuto della legge n. 123 del 2012). In ogni caso l'attenzione è stata concentrata sulle proposte indirizzate a mediare fra due opposti interessi che caratterizzano il nostro ordinamento e su cui la politica e la dottrina da sempre discutono: la stabilità governativa e la centralità del Parlamento, ossia i due elementi essenziali ed imprescindibili di ogni democrazia.

EN

The purpose of this paper is to examine whether and how political mediation is possible at the end of this Parliament term and if, after the constitutional referendum of last December, it can be carried on amending parliamentary regulations. Firstly, it will be analysed the legitimacy and/or the opportunity for some of the current proposals in order to reform parliamentary regulations (constructive vote of no confidence and parliamentary groups). Secondly, the Author hypothesizes others solutions (such as the new question of confidence regulation and the participation of Parliament to the EU political direction accordingly to the content of Law no. 123/2012). In any case, attention has been focused on proposals aimed at mediating between two opposite interests that characterize our polity and on which there is a recurrent political and academic debate: the government's stability and the centrality of Parliament, two essential elements of democracy.

MANUTENZIONE DEI
REGOLAMENTI PARLAMENTARI
COME STRUMENTI DI INIZIO DI
UNA MEDIAZIONE POLITICA

di *Elisabetta Catelani*

SOMMARIO: 1. *Premessa*; 2. *Ci sono dei limiti alle riforme dei regolamenti parlamentari?*; 3. *La stabilità governativa, obiettivo di non facile raggiungimento: fra sfiducia costruttiva e stabilità nella composizione dei gruppi parlamentari*; 4. *Altre possibili riforme regolamentari: la questione di fiducia*; 5. *Indirizzo politico europeo e regolamenti parlamentari: adeguamento alla legge n. 234 del 2012.*

1. Premessa

Dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre da più parti si inizia di nuovo a parlare di riforme attraverso forme di manutenzione costituzionale, interventi legislativi con leggi organizzative e più che altro attraverso interventi di riforma dei regolamenti parlamentari¹.

Quest'ultima strada viene vista come lo strumento principale che, più e meglio di altri, può consentire di raggiungere alcuni degli obiettivi su cui vi era maggior consenso in fase di discussione del contenuto della riforma costituzionale. Il *referendum* unico per l'unicità della legge costituzionale di riforma non ha consentito, si dice, di raggiungere quegli obiettivi parziali che molti consideravano utili e condivisi-

¹ Sulla stampa quotidiana si può ricordare innanzitutto l'intervento di L. ZANDA, *Camere. Prima del voto cambiamo i regolamenti*, in *Il Sole 24 ore*, 2 giugno 2017, p. 6 e nella stessa linea S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, in *Corriere della Sera*, 6 giugno 2017, 1 e poi in dottrina *il Filangeri Quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, 2017; si possono già leggere sul sito di Astrid-online.it vari contributi sul tema della riforma dei regolamenti parlamentari, che saranno pubblicati nel volume F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Passigli Editori, Firenze, fra cui si segnala per il tema affrontato in questa sede i lavori di R. BIFULCO, F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, L. GIANNITI, G. RIVOSECCHI, C. FASONE-G. PICCIRILLI, M. VILLONE, R. IBRIDO.

bili. Da qui l'affermazione dell'opportunità di giungere a riforme parziali attraverso varie strade che si ritengono in questo momento percorribili.

La fase attuale di fine legislatura non consente di ipotizzare l'approvazione di riforme costituzionali anche puntuali redatte in pochi mesi, mentre induce ad iniziare a discutere, in altro modo ed in altro contesto rispetto a quello degli ultimi quattro anni, quali siano i settori che richiedono una riforma costituzionale puntuale e se e come sia percorribile in futuro questa strada. Ancor prima, pare utile affrontare la possibilità di giungere a riforme dei regolamenti parlamentari² che possano consentire di perseguire un risultato di maggior efficienza delle Camere e un adattamento alle modifiche legislative che nel corso degli ultimi anni sono state approvate e che pertanto richiedono un adeguamento regolamentare ormai da tempo necessario.

In questo ultimo periodo varie sono state le proposte di riforma avanzate con indirizzi anche molto diversi, che tuttavia non paiono, al di là di una discussione molto limitata sulla stampa, aver portato ad una discussione effettiva all'interno del dibattito parlamentare. L'incontro organizzato da questa *Rivista* e recenti dibattiti dottrinari mettono, viceversa, in evidenza l'opportunità di un ripensamento e di una valutazione più complessiva del tema. Può essere utile, in altre parole, analizzare l'opportunità dell'introduzione di alcune proposte di riforma regolamentare che sono state avanzate (sia altre che si possono in questa sede proporre), in ogni caso indirizzate ad una mediazione fra due opposti interessi: da un lato la stabilità governativa e dall'altro la centralità del Parlamento. Una democrazia non può infatti prescindere da nessuno di questi due elementi.

2. Ci sono dei limiti alle riforme dei regolamenti parlamentari?

Una precisazione preliminare che deriva da un'affermazione contenuta nella bella relazione di Michela Manetti svolta nel seminario di cui si raccolgono ora gli atti. In quella sede è stato sostenuto che non

² Sul tema delle riforme dei regolamenti parlamentari numerosi sono gli scritti. Fra i tanti si segnala il lavoro collettaneo sulle proposte di riforma avanzate nella XVI legislatura da E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009 ed i lavori citati alla nota precedente.

si possa introdurre in via regolamentare alcun contenuto che sia espressione o comunque riproponga ciò che non è stato approvato con la riforma costituzionale, come se vi fosse un limite implicito derivante dal contenuto del *referendum* costituzionale.

I dubbi in ordine a tale conclusione sorgono dal contenuto delle norme costituzionali. Innanzitutto l'art. 64 Cost. non pone nessun limite esplicito prevedendo soltanto che i regolamenti siano adottati a maggioranza assoluta dei componenti e libere sono le due Camere di regolare le modalità di esercizio delle loro funzioni e tutta l'organizzazione interna.

Una limitazione alla discrezionalità delle singole Camere, proveniente da un'ipotetica volontà unitariamente intesa del corpo elettorale, non pare certo fondata costituzionalmente né nell'art. 138 Cost., né dal combinato disposto di più norme costituzionali (art. 75, 64 o altre). Sul valore e sul contenuto del *referendum* costituzionale molto è stato scritto ed in particolare sulla sua natura, ma l'unico limite formale che si può immaginare è contenuto negli artt. 100, comma 3 del Regolamento della Camera e 124, comma 3 Regolamento del Senato, che prevedono il divieto per sei mesi di presentare disegni di legge che "riproducono sostanzialmente il contenuto di progetti precedentemente respinti"³. Limite temporale ampiamente superato e che peraltro poteva operare con riguardo alla stessa fonte costituzionale e non certo nel momento in cui si utilizzano strumenti normativi diversi, quali appunto i regolamenti. Peraltro, le proposte che sono state avanzate di riforma dei regolamenti parlamentari non ricalcano affatto (né potrebbero) il contenuto della riforma costituzionale, ma intendono solo raggiungere alcuni e sicuramente parziali obiettivi che potrebbero consentire un miglior funzionamento del lavoro delle Camere e dei rapporti di queste con il Governo.

Non pare sussistere neppure una ragione d'opportunità che induca ad escludere un intervento riformatore dei regolamenti su profili affini

³ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali. Art. 138 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1981, p. 716. Peraltro, S.M. CICONETTI, *Revisione della Costituzione*, Cedam, Padova 1972, pp. 162-163, sostiene che tali norme regolamentari non sarebbero applicabili all'ipotesi di leggi costituzionali non approvate in seguito a referendum costituzionale, avendo questo la mera funzione di atto integrativo dell'efficacia e quindi autonomo rispetto alla diversa volontà del Parlamento.

a quelli contenuti nella riforma costituzionale, in quanto, indipendentemente dall'esito del *referendum*, alcune delle ragioni che avevano indotto ad attivarsi verso tale riforma erano oggetto di ampia condivisione e, d'altra parte avevano mosso anche gran parte dei tentativi che da trent'anni a questa parte erano stati attivati in materia. Anzi, una delle tante critiche che venivano rivolte al disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi riguardava proprio l'unicità della legge di riforma, che imponeva (o comunque aveva indirizzato verso) un unico quesito referendario, togliendo così la possibilità al corpo elettorale di differenziare il voto in rapporto ai vari contenuti riformatori contenuti nel disegno di legge, non potendo così approvare alcune norme su cui vi era maggiore consenso. Coticché la strada della riforma dei regolamenti parlamentari, non solo non può raggiungere gli obiettivi che possono essere perseguiti attraverso quella costituzionale, ma in ogni caso non sussistono dei limiti né formali né sostanziali che limitino la discrezionalità delle due Camere di raggiungere obiettivi anche solo parzialmente indirizzati a scopi assimilabili a quelli contenuti nella riforma costituzionale.

L'esito del *referendum* costituzionale, peraltro, induce ad essere estremamente cauti o comunque a limitare ogni intervento innovatore, specialmente in questa fase di grande incertezza politica ed istituzionale, a ciò che risulta essenziale ad un miglior funzionamento del Parlamento e del potere legislativo nel suo complesso. L'insegnamento che sicuramente si può trarre dall'attività svolta nell'attuale XVII Legislatura e dalla discussione emersa in tutte le sedi istituzionali, pubbliche e private sul contenuto della riforma costituzionale è la necessità di un intervento il più possibile circostanziato che consenta d'innovare, ma non alterare l'assetto attuale. Per questo, almeno in questa fase, è preferibile parlare di un'opera di manutenzione dei regolamenti parlamentari, piuttosto che di una vera e propria riforma, nel senso dell'opportunità di interventi puntuali che favoriscano un intervento del Parlamento più efficace, sia nei suoi rapporti con il Governo che con le Regioni.

Se questi erano anche gli obiettivi presenti nella riforma costituzionale, non si può certo dedurre dal fallimento di quella l'impossibilità di perseguire una finalità di efficienza attraverso altri strumenti normativi, primi fra tutti i regolamenti parlamentari chiamati non solo a disciplinare le funzioni dei due rami del Parlamento, ma in particolare

le procedure interne che, se in parte riviste, possono agevolare i rapporti istituzionali anche esterni.

A tal fine può essere utile analizzare le proposte di riforma avanzate da più parti e su cui le Camere hanno iniziato da tempo una discussione⁴, alcune che paiono non percorribili giuridicamente o che comunque presentano molti dubbi interpretativi, altre che invece potrebbero avere effetti positivi sul funzionamento delle due Camere, altre ancora che appaiono sicuramente essenziali.

3. La stabilità governativa, obiettivo di non facile raggiungimento: fra sfiducia costruttiva e stabilità nella composizione dei gruppi parlamentari

Uno degli obiettivi che da tempo si cerca di perseguire, sia con le riforme elettorali, sia con le proposte di revisione costituzionale, è rappresentato dalla stabilità governativa. La durata media dei governi italiani fino al 1993 era inferiore all'anno ed anche dopo l'introduzione del sistema maggioritario raramente i governi riuscivano a rimanere in carica per tutta la durata della legislatura. Se il limite dell'instabilità governativa poteva essere compensato dalla stabilità dell'indirizzo politico proveniente dai partiti della coalizione che permanevano sostanzialmente costanti e dalla stessa forza interna dei partiti che avevano la capacità d'indirizzare significativamente ogni decisione del governo, il venir meno di questa forte influenza partitica ha portato ad un indebolimento dello stesso concetto d'indirizzo politico. Nello stesso tempo le implicazioni sempre più ampie della politica europea sull'ordinamento interno richiedono anche una corrispondente capacità d'influenza delle nostre istituzioni sulle decisioni europee e,

⁴ Alla Camera risultano depositate 19 proposte di modifica regolamentare presentate per lo più all'inizio di questa legislatura, la cui discussione non è stata coltivata con la presentazione del disegno di riforma costituzionale e che ora, invece, tornano in rilievo. Al Senato è stata convocata per lo scorso 11 luglio 2017 la Giunta per il Regolamento per comunicazioni del Presidente "su prospettive di riforma del Regolamento". Nel sito del Senato non è ancora pubblicata la relazione sommaria della Giunta, ma l'indirizzo del Presidente risulta anche dal documento di P. GRASSO, *Quali limitate riforme dei regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?*, in www.pietrograsso.org. La Giunta per il Regolamento non era stata più convocata dal 2014.

conseguentemente, del governo come primo e più importante interlocutore delle istituzioni europee⁵.

Perseguire questo obiettivo attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari pare difficile e di dubbia legittimità, ma una delle più incisive proposte è stata quella di ipotizzare l'introduzione di una sfiducia costruttiva, prevedendo l'inammissibilità della mozione di sfiducia qualora non contenga l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio. Si è affermato in altre parole che la presentazione della mozione di sfiducia dovrebbe essere sempre sottoposta a condizione, con l'indicazione di un candidato alternativo alla Presidenza del Consiglio da proporre al Capo dello Stato. In questo modo, si dice⁶, «si eviterebbero crisi di governo 'al buio', con conseguenti lunghe fasi di passaggio, alla ricerca di una nuova maggioranza e di un nuovo governo».

Vari sono i dubbi che possono essere mossi a tale riforma regolamentare. Innanzitutto l'art. 94 Cost. non consente di poter condizionare la mozione di sfiducia a presupposti ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti in Costituzione o comunque desumibili anche indirettamente dal contesto costituzionale, perché questo significherebbe limitare l'uso di un diritto delle minoranze. Minoranze che possono avere anche ragioni diverse, se non opposte, che le inducono ad approvare una mozione di sfiducia con l'obiettivo comune di far decadere un determinato governo. Ed anche se si volesse desumere dalla norma costituzionale la necessità di una volontà comune contenuta e motivata in una "mozione" di sfiducia, la finalità unitaria o comunque il fine ultimo potrebbe essere individuato nella volontà di andare ad elezioni anticipate, proprio nel convincimento che nessuna delle forze politiche in quel momento presenti sia nelle condizioni di governare. Tale *escamotage* per vincolare la volontà delle minoranze potrebbe poi essere facilmente aggirato attraverso l'indicazione di un qualunque candidato, non gradito ad una parte dell'opposizione (peraltro favorevole alla sfiducia), che potrebbe in ogni caso votare la sfiducia, riprendendosi poi la propria autonomia di voto nel momento in cui, durante le nuove consultazioni (che per prassi costituzionale devono essere sempre fatte) o, ancor peggio, dopo la nomina, il nuovo governo chieda e

⁵ Cfr. *amplius* E. CATELANI, *Poteri ed organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editoriale Pisana, Pisa, 2017, pp. 203 ss.

⁶ S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, cit., p. 1.

quindi debba ottenere la fiducia, che in questo caso non sarebbe concessa o comunque sarebbe incerto l'esito del voto.

La ragione che induce a dubitare ancor più della legittimità costituzionale di tale previsione regolamentare attiene alla possibilità d'incidere sui poteri e sulle prerogative del Capo dello Stato. L'art. 94 Cost. attribuisce in modo esclusivo al Presidente della Repubblica la scelta e la nomina del Presidente del Consiglio, scelta che ovviamente deve essere fatta tenendo conto della volontà dei componenti delle Camere che hanno poi il potere di votare la fiducia al Governo, ma tale volontà non può vincolare a tal punto il Presidente della Repubblica da non lasciargli alcuno spazio di decisione. Cosicché, o l'indicazione di un candidato *Premier* in fase di mozione di sfiducia rappresenta soltanto un *self-restraint* morale per la minoranza, in modo tale da indurre ad un'autolimitazione⁷ oppure è illegittima costituzionalmente.

Se s'intende parlare di sfiducia costruttiva, seguendo il modello tedesco⁸, l'unica strada pare essere la riforma costituzionale.

Occorre tuttavia domandarsi se effettivamente nella nostra forma di governo, nel nostro assetto istituzionale la sfiducia costruttiva possa costituire uno strumento efficace per la stabilità governativa oppure sia un procedimento ulteriore, ma poco produttivo sul versante dell'effettività.

È quasi scontato in questa sede ricordare come le crisi di governo in Italia non siano quasi mai generate da un voto di sfiducia, se non in occasione della caduta dei due governi Prodi (nel 1998 e nel 2008). La prima derivante da un errore della maggioranza nel conteggio dei propri parlamentari e la seconda quasi voluta per cercare di responsabilizzare o comunque "metter allo scoperto" la minoranza interna al go-

⁷ I dubbi sulla legittimità costituzionale dell'introduzione di una "sfiducia costruttiva" in senso tecnico, non esclude che si possa immaginare una formula meno vincolante, ma che in ogni caso possa essere utile a limitare le tante mozioni di sfiducia che nel corso della legislatura sono presentate. Mozioni che hanno come obiettivo solo quello di ricompattare la maggioranza e forse hanno un effetto pratico quasi opposto a quello che s'intende perseguire con tale strumento. In altre parole pare quasi che l'unica finalità dei partiti della minoranza sia quella di legittimarsi con i propri elettori, non perseguendo mai un obiettivo comune dell'interesse istituzionale del Paese, ma anzi cercando talvolta di ostacolarlo.

⁸ Cfr. M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2012; L. MEZZETTI – R. BILLÈ, *La forma di governo tedesca*, in S. GAMBINO (a cura di) *Forme di governo. Esperienze europee e nordamericane*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 111 ss.

verno che tanti problemi aveva creato alla breve vita di quella maggioranza formatasi in modo anomalo⁹, con tante contraddizioni nel corso della sua azione e terminata appunto con un rarissimo voto di sfiducia.

Salvo queste due ipotesi, le crisi avvengono sempre all'esterno della sede parlamentare, in passato nelle e fra le Segreterie di partito, in tempi più recenti all'interno della compagine governativa con incomprensioni e dissidi sorti fra gli stessi componenti del governo.

Per raggiungere l'obiettivo della stabilità governativa, il modello tedesco della sfiducia costruttiva, disciplinato nell'art. 67 della Legge Fondamentale, produrrebbe effetti probabilmente ridotti anche se inserita nel nostro ordinamento con una riforma costituzionale puntuale ed autonoma, che non incida in maniera più significativa nel contesto dell'intera forma di governo.

Una strada diversa per contribuire ad assicurare una maggiore stabilità governativa e forse anche per indirizzare i parlamentari verso una maggiore correttezza istituzionale è quella di arginare o comunque limitare quello che è stato definito il "transfughismo" parlamentare, obiettivo che può essere raggiunto anche senza intervenire con una riforma della Costituzione, ma attraverso una modifica delle norme regolamentari sui gruppi parlamentari¹⁰.

Non s'intende mettere in discussione il principio costituzionale del divieto del mandato imperativo che rappresenta una garanzia essenziale nel nostro ordinamento, espressione della sovranità e della rappresentanza nazionale, ma quello di porre un limite agli eccessi che hanno sempre caratterizzato la nostra vita istituzionale fin dai tempi dell'Italia liberale.

Il vincolo derivante dall'indirizzo del partito o del gruppo non può certo costituire un limite al libero mandato parlamentare e al principio della rappresentanza della Nazione presente fin dai tempi di Sieyès¹¹, ma non può nello stesso tempo consentire al parlamentare di passare liberamente e senza alcun tipo di restrizioni organizzative da un grup-

⁹ Cfr. *amplius* E. CATELANI, *Poteri ed organizzazione del governo*, cit., pp. 183 ss.

¹⁰ Sul tema cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.

¹¹ Per una ricostruzione anche storica della materia cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2005; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubbl. comparato*, 2015, fasc. 4, pp. 1097 ss.

po all'altro e nello stesso tempo di determinare non solo e non tanto la mancata approvazione di un testo normativo, quanto la stessa esistenza del governo.

Ormai da tempo si parla dell'opportunità di intervenire sull'eccessiva frammentazione dei gruppi parlamentari specialmente quando si realizza nel corso della legislatura, ma tale proposta di riforma viene vista in particolare per garantire una maggiore velocità nei lavori parlamentari ed una più facile organizzazione della programmazione e discussione dei testi di legge. In particolare si è proposto, anche da ultimo¹², di escludere la formazione di nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura se non scaturiti dalla fusione di gruppi parlamentari corrispondenti a liste già sottoposte al vaglio parlamentare. Pur non potendo limitare la possibilità dei parlamentari di differenziare in modo significativo il proprio indirizzo politico in seno all'Assemblea, si ritiene in ogni caso che una connessione con la volontà degli elettori vi debba essere e, quindi, manifestata proprio nel corso delle elezioni. In altre parole, il vincolo della rappresentanza dei propri elettori non può sussistere in uno Stato liberale di diritto, ma anche la rappresentanza della Nazione, e non solo degli elettori, impone che la Nazione abbia accettato in qualche forma quell'indirizzo. Obiettivo utile, quello ora prospettato, ma non sufficiente.

Forse limiti maggiori alla creazione di nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura potrebbero essere introdotti, in modo tale da cercare di favorire o in qualche modo proteggere la stabilità del gruppo parlamentare, che, a sua volta, ha effetti sulla stabilità governativa. L'interpretazione delle norme regolamentari in materia è stata sempre particolarmente elastica (si pensi soltanto alla deroga ai requisiti previsti nel comma 2 dell'art. 14, fatta nel 2001 alla Camera per consentire la creazione del gruppo di Rifondazione comunista con dodici componenti), perché si è inteso favorire la più ampia libertà dei parlamentari, indipendentemente da un loro legame con un partito nel senso proprio del termine¹³. Se quindi è essenziale non consentire la fram-

¹² L. ZANDA, *Camere. Prima del voto cambiamo i regolamenti*, cit.

¹³ E forse anche per l'assenza di una disciplina normativa sui partiti si può riverberare sul rilievo di essi all'interno del Parlamento. Si tratta di un tema, quello di una disciplina dei partiti, che è ormai da tempo oggetto di discussione e che, anche in questo caso, si tende a non voler giungere ad una definizione normativa. Cfr. fra gli altri da ultimo, S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editore, Firen-

mentazione dei gruppi nel corso della legislatura, occorre ancor più disincentivare gli spostamenti dei parlamentari. Disincentivare non significa vietare, dato che il principio del libero mandato parlamentare non consentirebbe l'obbligo di rimanere in un gruppo nel momento che l'indirizzo politico dell'uno si differenzi in maniera significativa dall'altro.

Tale libera scelta, in altre parole, può essere frenata solo attraverso una limitazione dei benefici organizzativi ed economici per coloro che escono dal gruppo originario d'inizio legislatura. Benefici che sono giustamente previsti nei due regolamenti e collegati alla consistenza numerica dei Gruppi (comma 3 dell'art. 15 Reg. Camera e art. 16 Reg. Senato), sia per quanto riguarda le strutture organizzative, sia per il finanziamento del gruppo. Sarebbe quindi sufficiente prevedere che tale consistenza venisse quantificata all'inizio legislatura, senza possibilità di incremento o decremento per lo spostamento dei parlamentari. O, soluzione ancor più restrittiva, ma forse di dubbia legittimità se non ben strutturata in via normativa, prevedere solo un decremento in caso di riduzione del numero dei parlamentari, al fine di evitare che un improvviso svuotamento di un gruppo determini un eccesso di fondi distribuiti e di fatto anche inutilizzabili per la carenza di componenti, escludendo invece l'incremento nell'ipotesi di aumento dei parlamentari.

Occorre poi domandarsi la ragione e l'opportunità di mantenere ancora la possibilità di formare componenti politiche interne al gruppo misto (art. 14 comma 5 regolamento Camera), in deroga ai requisiti prescritti per la formazione di un gruppo. Tale norma era intervenuta per sanare l'eccesso numerico del gruppo misto durante la XIII legislatura e quindi per adattare il regolamento parlamentare al diverso sistema elettorale maggioritario che imponeva ai partiti di coalizzarsi per raggiungere l'obiettivo dell'elezione, che tuttavia non rispondeva all'indirizzo politico effettivo delle varie anime interne al partito/movimento. Modifica regolamentare introdotta, in altre parole, quasi al fine di azzerare all'interno del Parlamento le innovazioni istitu-

ze 2009; S. CASSESE (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Giuffrè, Milano 2015; D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*.luiss.it, 27 dicembre 2016; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2017.

zionali introdotte con la legge elettorale. Già in quella fase la nuova soluzione normativa era di dubbia opportunità ed ora, dopo vent'anni d'attuazione, con una legge elettorale ancora *in fieri* e comunque con un indirizzo verso un sistema proporzionale, è sicuramente opportuno ripensare alla composizione ed alla stabilità dei gruppi parlamentari.

Questo tipo d'intervento di riforma regolamentare apparentemente difficile da realizzare, in quanto limitativo di questa prassi usata dai parlamentari di tutti i gruppi, potrebbe invece costituire uno strumento di compromesso e di mediazione fra Parlamento e Governo, nonché interesse degli stessi partiti. Cercare di dare stabilità ai gruppi consentirebbe qualche possibilità di maggiore stabilità governativa e, nello stesso tempo agevolerebbe un incremento di quell'immagine di affidabilità dei partiti che negli ultimi tempi si è molto annebbiata.

4. Altre possibili riforme regolamentari: la questione di fiducia

Fra le varie proposte di riforma regolamentare di cui si parla meno e che potrebbero viceversa avere un'influenza su questo obiettivo di mediazione fra l'interesse di stabilità governativa, di cui si diceva, e la centralità del Parlamento, si può fare riferimento a due possibili interventi di riforma che riguardano profili molto diversi: da un lato una nuova disciplina ed operatività della "questione di fiducia" e, dall'altro un adeguamento dei regolamenti parlamentari alla legge n. 234 del 2012 al fine di consentire un'effettiva e più incisiva partecipazione del Parlamento all'indirizzo politico europeo sia in fase ascendente che discendente.

La necessità d'intervenire sulla disciplina regolamentare della questione di fiducia nasce dall'evidente uso e, per lo più, abuso che viene fatto di tale istituto. L'assenza di una disciplina costituzionale della materia, la sua introduzione in via interpretativa e di prassi prima e la sua ampia previsione in via normativa dopo (non solo nei regolamenti parlamentari, ma anche nella legge n. 400 del 1988 – artt. 2 e 5 – tenendo conto di una prassi che si è ampliata nel tempo), induce a cercare di regolamentare e ridurre l'uso, per quanto è possibile. Il quarto comma dell'art. 94 Cost., voluto e approvato dall'Assemblea costituente per garantire un rapporto di autonomia reciproca fra Parlamento e Governo nello svolgimento della comune attività legislativa, ma non

certo immaginando l'evoluzione che tale norma potesse avere, si è tramutato di fatto in uno strumento condizionante ogni iniziativa legislativa del Governo¹⁴. Il Parlamento si trova nella sostanziale impossibilità di apportare emendamenti ai disegni legge del governo sui quali per lo più è posta la questione di fiducia, sottraendo conseguentemente la stessa funzione legislativa al Parlamento.

Su questo aspetto i regolamenti parlamentari si limitano a prendere atto ed a regolamentare una prassi che si è formata nel corso degli anni anche se le norme che disciplinano il procedimento legislativo sulla questione di fiducia sono state oggetto di ricorrenti modifiche (1990 e 1997), introducendo innovazioni connesse solo alla diversa disciplina del voto palese/voto segreto. Innanzitutto l'art. 116 del Regolamento Camera prevede la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia, interpretando ed esplicitando il contenuto dell'art. 94 Cost.; si stabilisce poi che, qualora il progetto di legge sia formato da un solo articolo (come avviene prevalentemente quando è posta una questione di fiducia), si mantenga anche il voto finale sul progetto, regolando poi il procedimento per la votazione. Si prevedono limiti all'apposizione della questione di fiducia quando siano in discussione proposte d'inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto.

¹⁴ Sulla questione di fiducia ampia è la letteratura in materia a partire da A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi Parl. e di Pol. Cost.* n. 5-6/1969, pp. 39 ss. e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema Parlamentare Italiano*, Giuffrè, Milano, 1996 e, più recentemente, si vedano tra gli altri N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007, pp. 41 ss., ed il volume collettaneo a cura dello stesso *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, CEDAM, Milano, 2010; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali* n. 4/2008, pp. 789 ss.; G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Giuffrè, 2008, pp. 65 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 808 ss.; G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, fasc. 11, 2012.

Nella disposizione transitoria contenuta nell'art. 154 del Regolamento della Camera si afferma in via di principio che la materia della questione di fiducia sia ancora regolata "in via transitoria", in attesa dell'approvazione della nuova disciplina della materia, dando quindi per presupposta la provvisorietà della materia e la necessità di una nuova regolamentazione, prevedendo poi che, in caso di sua opposizione, sia sospeso il decorso dei tempi previsti dal calendario, riprendendo a decorrere solo dopo la votazione della questione stessa.

Diversa disciplina del procedimento per la questione di fiducia è previsto nel regolamento del Senato dove la sua opposizione travolge sia gli emendamenti sia gli ordini del giorno ed assorbe altresì il voto finale del disegno di legge, cosa che non è prevista alla Camera dove il doppio voto è mantenuto¹⁵.

Il Presidente del Senato Grasso ha già posto il problema della valutazione dell'opportunità di una regolamentazione unitaria fra le due Camere¹⁶, senza tuttavia ancora indicare quale delle due soluzioni normative debba prevalere e non ponendo dubbi sull'opportunità di frenare o limitare per quanto è possibile l'abuso di tale istituto, proprio attraverso lo strumento regolamentare, come invece parrebbe essere in questa fase opportuno. In altre parole si potrebbe ipotizzare un limite numerico, un limite per materie e limiti procedurali ulteriori.

Varie possono essere le soluzioni da percorrere, ad esempio quella di limitare l'uso della questione di fiducia in fase di conversione in legge di un decreto legge. Si tratterebbe di una limitazione non certo contraria a Costituzione, ma anzi idonea a riconoscere un ruolo centrale al Parlamento, le cui competenze sono già limitate e ridotte con l'emanazione del decreto-legge e la cui adozione "dovrebbe" costituire un caso straordinario. In altre parole la conversione di esso dovrebbe essere pienamente nelle mani del Parlamento, libero di apportare gli emendamenti necessari. Per evitare, d'altro canto, l'eccesso di ostruzionismo ed il proliferare degli emendamenti (spesso con contenuto eterogeneo rispetto al decreto legge), al fine di far decorrere i sessanta giorni utili per la conversione in legge, è necessario almeno un uso strettissimo del potere del Presidente dell'Assemblea nella valuta-

¹⁵ All'art. 161 del Regolamento del Senato si esclude poi la possibilità di apporre la questione di fiducia sulle proposte di modifica dello stesso regolamento ed in via generale "su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato".

¹⁶ P. GRASSO, *Quali limitate riforme dei regolamenti*, cit.

zione dell'ammissibilità degli emendamenti ed un'ulteriore disciplina del contingentamento dei tempi¹⁷. Quindi è auspicabile la previsione di limiti regolamentari all'apposizione della questione di fiducia sulla conversione dei decreti legge, ma che non siano tali da non consentire la conversione in legge nei tempi prescritti. Anche in questo caso la mediazione fra gli opposti interessi deve essere tutelata e garantita.

La stessa *ratio* dovrebbe indurre anche ad apporre limiti alla questione di fiducia sulla legge delega, in quanto rappresenta l'unico momento in cui il Parlamento può indirizzare l'attività normativa del Governo ed ancor più quando la legge delega è contenuta in una legge di conversione di un decreto legge, attraverso il metodo dei c.d. *maxiemendamenti*. D'altra parte l'art. 15 della legge n. 400 del 1988 vieta in modo esplicito la possibilità del Governo di conferire deleghe legislative tramite decreti legge e la legge di conversione è parte integrante di questo procedimento che vede il Parlamento condizionato nei tempi e nella forma al provvedimento del Governo¹⁸.

La questione di fiducia sulla delega legislativa, che costituisce sempre un'eccezione ai principi fondamentali della divisione dei poteri fra Parlamento e Governo, trovano comunque una compensazione nella previsione dei pareri delle Commissioni parlamentari sulle deleghe ultra-biennali (art. 14 legge n. 400/88), estesi ormai ad ogni ipotesi di delega. Questa attività consente infatti non solo una collaborazione fra Governo e Parlamento¹⁹, ma anche la possibilità delle Commissioni parlamentari di precisare quei principi e criteri direttivi della delega, in realtà non pienamente formulati nella legge.

In definitiva l'obiettivo che può essere perseguito attraverso una nuova disciplina della questione di fiducia nei regolamenti parlamen-

¹⁷ Cfr. sul tema anche F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza del contingentamento dei tempi*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, cit., pp. 120.

¹⁸ Anche su questo profilo la discussione in dottrina è stata molto ampia a partire da M. CORSO, *Conversione dei decreti-legge e modifiche regolamentari*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 1981, fasc. 51, pp. 31 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento* C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, pp. 602 ss.

¹⁹ Si è parlato a tale riguardo di "colegislazione" o "codeterminazione" fra Parlamento e Governo. Cfr. P. CARNEVALE, *A Corte...così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, fasc. 4, 2014, pp. 66 ss.; T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Diritto e società*, 2015, fasc. 1, pp. 55.

tari è quello di consentire un maggior spazio al Parlamento per la discussione e l'emendabilità dei disegni di legge delega o delle leggi di conversione, anche con l'obiettivo di evitare che tutta l'attività parlamentare sia pienamente assorbita dall'attività normativa del Governo.

Certo, l'introduzione di un procedimento a data certa, in linea con quanto era previsto nella riforma costituzionale, ormai definitivamente accantonata, potrebbe ancora essere recuperato, dato che su quella norma non vi era particolare opposizione da parte della maggior parte delle forze politiche contrarie alla riforma, nonché da parte della dottrina. Ma parlare in questa fase di riforma costituzionale non pare certo ragionevole e comunque un tale intervento sarebbe in ogni caso rinviato alla prossima legislatura.

5. Indirizzo politico europeo e regolamenti parlamentari: adeguamento alla legge n. 234 del 2012

La perdurante carenza di un adeguamento dei regolamenti parlamentari alla legge che introduce la legge di delegazione europea e la legge europea, nonché poteri incisivi di controllo, d'indirizzo e di cooperazione del Parlamento, pare completamente irragionevole. Sembra quasi che il Parlamento non voglia esercitare pienamente quei poteri che finalmente ha acquisito e che potrebbero consentire di ridurre quella centralità governativa che ha sempre caratterizzato ogni scelta europea.

In questo settore la mediazione fra Governo e Parlamento potrebbe essere particolarmente significativa, ma tutto ciò imporrebbe una volontà di organizzazione diversa non solo e non tanto dell'attività parlamentare, bensì del lavoro precedente delle strutture governative e parlamentari che devono essere indirizzate allo svolgimento di tali attività che a loro volta devono indirizzare le scelte e le decisioni delle Commissioni parlamentari e dell'Assemblea.

La legge n. 234 del 2014²⁰ individua una serie particolarmente ampia di poteri del Parlamento che sono stati ben sintetizzati da Vincen-

²⁰ La legge n. 234 del 2012, che è stata oggetto di numerosi commenti, cfr. fra gli altri P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, pp. 838 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma*

zo Lippolis nei seguenti punti: «a) controllo e indirizzo dell'attività governativa nelle sedi europee; b) controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; c) dialogo politico con la Commissione Europea e rapporti con altre istituzioni dell'Unione; d) cooperazione interparlamentare; e) poteri di opposizione alle “clausole passerella”; f) partecipazione al “semestre europeo” e approvazione della legge di stabilità e della legge di bilancio; g) adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione mediante la legge di delegazione europea e la legge europea»²¹, giungendo tuttavia alla conclusione che, al di là della pluralità di poteri conferiti in generale dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali e dalla legge n. 234/2012 al legislatore italiano, gli strumenti di pressione conferiti al Parlamento sul Governo «rientrano nei tradizionali poteri di indirizzo e controllo delle Camere nei confronti dell'Esecutivo secondo i principi del regime parlamentare».

Il potere d'indirizzo e controllo tuttavia può essere esercitato solo se vi sono gli strumenti che consentono il sostegno organizzativo nelle decisioni politiche, visto che le informazioni che giungono sia dagli organi dell'Unione europea che dal Governo sono infinite e l'eccesso d'informazione può essere tale da vanificare le maggiori competenze attribuite. Queste informazioni giungono infatti alle due Camere, che devono analizzare e decidere di conseguenza, attivando eventualmen-

delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 3, 2013, pp. 701 ss.; M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giornale dir. amm.*, fasc. 5, 2013, pp. 470 ss.; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012 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.*, fasc. 2, 2013; G. PICCIRILLI, *Il ricorso alla legge per l'esercizio dei poteri “europei” da parte del Parlamento italiano. Spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2013; E. ALBANESE, *Il ruolo del Parlamento nelle nuove norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (artt. 3-17, l. 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013; L. BARTOLUCCI, *“Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta*, *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014; nonché il contributo a più mani *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, num. spec., 2015, pp. 9 ss. ed in particolare R. ADAM, *La legge 234/2012: le principali novità*, p. 12.

²¹ V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2017, fasc. 2, pp. 4-16.

te, al loro interno, le Commissioni sull'analisi delle informazioni ricevute.

Ma se si esamina più nel dettaglio le competenze che sono state attribuite alle Camere con la legge n. 234 del 2012, occorre distinguere quelle che attengono alla fase ascendente di formazione delle normative e delle politiche europee e quelle della fase discendente²².

Nella fase ascendente il Parlamento può partecipare in modo significativo al processo decisionale dell'Unione europea, ma per far questo è necessario che vi sia una collaborazione stretta fra le Amministrazioni governative e le Commissioni parlamentari competenti per materia. Vi deve essere, in altre parole, una reciproca informazione sui singoli elementi che direttamente interessano il settore di competenza, al fine di indirizzare poi le scelte e le delibere che devono essere adottate da parte degli organi legittimati (Ministro da un lato e Assemblea dall'altro). Scelte che non possono prescindere da valutazioni tecniche preventive frutto di studio e d'indagine, tenendo conto di una pluralità di fattori di cui l'organo politico si può e si deve servire, ma che gli devono essere forniti dai soggetti tecnici competenti, sia interni al governo, sia delle Camere. Solo attraverso una sinergia ed una collaborazione fra le diverse componenti tecniche degli organi istituzionali è possibile poi svolgere quella funzione di "partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea" riconosciuta dall'art. 3 della legge n. 234 del 2012.

Questo induce a ritenere che la prima riforma, che ormai da troppo tempo si impone nell'organizzazione interna delle Camere, sia quella di adeguare le Commissioni alla riforma dei Ministeri e alle nuove competenze statali che tengano conto sia della riforma del titolo V, sia

²²Sui poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, la dottrina è sterminata, con contributi di diritto dell'Unione e di diritto costituzionale fra cui da ultimo L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, pp. 164 ss.; C. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 settembre 2010; R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit.; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2013, pp. 593 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013; G. RIVISECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale dir. amm.*, fasc. 5, 2013, pp. 463 ss.; F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2015.

dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con tutte le conseguenze connesse ai nuovi poteri del Parlamento²³.

D'altra parte su questo settore anche la competenza governativa è suddivisa fra Ministeri in modo sicuramente non funzionale, tanto che la stessa legge n. 234/2012 affida ancora una serie di competenze al Ministero degli esteri, in particolare tramite la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, quasi non volendo distinguere le funzioni internazionali, rispetto all'organizzazione dell'Unione europea. Vi sono, in altre parole, tutta una serie di competenze organizzative, di preparazione dell'attività degli organi europei, e di monitoraggio dell'adeguata presenza italiana nelle istituzioni europee che permane in capo ad una struttura del Ministero degli esteri. Si tratta di una ripartizione di competenze sicuramente non funzionale, origine di confusione e che non consente unità di decisione. L'art. 3 della legge n. 234 del 2012 stabilisce, infatti, che la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ha il compito di assicurare "l'assistenza documentale ed informativa" alla Camera ed al Senato. Pare tuttavia, proprio in virtù di tale legge, che alla Rappresentanza permanente permanga solo una funzione operativa, venendo invece attribuito al Dipartimento per le politiche europee ed al relativo Ministro le funzioni d'indirizzo e di coordinamento della materia²⁴.

Un ruolo non marginale del Ministro degli esteri, in collaborazione con le funzioni di coordinamento del Ministro degli Affari Europei, viene esercitato nella fase preparatoria alla legge di delegazione europea, così come disciplinata nell'art. 29 comma 4 della legge n. 234 del 2012 che deve essere presentata sempre di concerto con il Ministro degli esteri, oltre che con tutti gli altri Ministri direttamente interessati. Il Ministro degli esteri, in questa fase, al pari del Ministro degli Af-

²³ Già in passato avevo auspicato tale riforma, non tanto per gli effetti sull'indirizzo politico europeo, ma proprio per consentire un adeguamento delle Commissioni al nuovo numero ed alle competenze dei Ministeri ed alle nuove competenze statali dopo la riforma del titolo V, 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 P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 27 ss. Se nel 1999-2001 tale riforma era auspicabile, ma forse non si era ancora pronti, tanto che l'oscillazione del numero dei ministeri è andato avanti fino al 2008, ormai la stabilità attuale delle Amministrazioni deve veramente indurre le Camere a rivedere il numero e le competenze delle Commissioni parlamentari.

²⁴ Sul punto si rinvia a quanto più ampiamente trattato in E. CATELANI, *Poteri ed organizzazione del governo*, cit., pp. 216 ss.

fari europei, ha una funzione di coordinamento, ma anche di stimolo e d'impulso, non distinguendo esattamente le funzioni e le competenze dell'uno da quelle dell'altro e quindi creando anche dei problemi in ordine alla responsabilità sulle scelte d'indirizzo che devono poi essere adottate.

Questa incertezza o, meglio, confusione nei ruoli e nelle competenze del governo non agevola poi i rapporti con il Parlamento che da quello deve essere informato nella fase ascendente prima delle riunioni del Consiglio europeo sulla posizione che l'Italia intende assumere, nonché delle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione²⁵.

Vi sono poi decisioni che possono essere adottate in modo autonomo dalla singola Camera, insieme a decisioni che devono essere espressione del "Parlamento nazionale" nel suo complesso²⁶. In entrambi i casi, ma in particolare nel secondo, occorre attivare una collaborazione ed un coordinamento di cui non si trova traccia nei regolamenti e solo incentivati mediante decisioni e provvedimenti "a carattere sperimentale" introdotti dopo l'entrata in vigore del Trattato di Li-

²⁵ Come stabilisce l'art. 4, comma 3, della legge n. 234 del 2012 il Presidente del Consiglio, ovvero il Ministro degli Affari europei, trasmette tempestivamente alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, come se il Ministro per gli Affari europei svolgesse il ruolo di "passacarte" e non di titolare della funzione d'indirizzo delle politiche europee, come in realtà dovrebbe essere. In realtà la stessa legge riconosce la rilevanza di entrambi i ruoli d'indirizzo, fra l'altro affiancando al Ministro per gli affari europei il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), anch'esso ridefinito e riorganizzato con la medesima legge, ma, si potrebbe dire, non ha il coraggio di separare le funzioni, anche tenendo conto dell'aspetto organizzativo. D'altra parte l'ampiezza della struttura organizzativa del Ministero degli esteri, rispetto alle ristrettezze di personale del Dipartimento per le politiche europee è così marcato che il supporto logistico e operativo della Rappresentanza permanente è essenziale per agevolare quell'attività d'informazione ai vari soggetti che devono partecipare all'indirizzo politico europeo.

²⁶ In entrambi i casi comunque un indirizzo o una decisione che sia espressione di entrambe le Camere ha un rilievo ed una forza sicuramente maggiore nei confronti della decisione del Governo, ma anche con riguardo al contesto europeo. Ad esempio quando si ritenga che un determinato progetto non sia conforme al principio di sussidiarietà, il Trattato di Lisbona prevede la possibilità di un riesame di tale progetto quando vi sia il parere motivato di un terzo dei voti dei Parlamenti nazionali e, in tal caso, ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, uno per ciascuna Camera. Non è certo immaginabile che le due Camere esprimano un parere difforme a livello europeo.

sbona²⁷ dai Presidenti delle Camere stesse, che rimangono sperimentali a cinque anni di distanza dall'entrata in vigore della legge²⁸ ed otto anni dalla loro introduzione.

Collaborazione e coordinamento che devono essere il filo conduttore sia del lavoro reciproco delle due Camere, sia di queste con il Governo, attraverso un'informazione dettagliata e corretta nella fase di formazione dell'indirizzo politico europeo ed un coordinamento ed una partecipazione dei rappresentanti delle Amministrazioni o del Ministero degli Affari europei ai lavori delle Commissioni parlamentari nel momento in cui la decisione deve essere adottata dalle due Camere.

In definitiva un'attività di collaborazione reciproca prima di tutto di carattere tecnico, che può consentire poi un'adeguata mediazione anche di carattere politico.

²⁷ Si fa riferimento in particolare a due pareri della Giunta per il regolamento della Camera del 6 ottobre 2009 e 14 luglio 2010, nonché, in riferimento al Senato, ad una semplice lettera del suo Presidente ai presidenti di commissione del 1 dicembre 2009. Per giustificare tali interventi provvisori in seno alla Giunta della Camera si rilevava infatti che si sarebbe potuto «procedere in via sperimentale, mediante una pronuncia interpretativa della Giunta per il Regolamento (chiamata cioè ad una interpretazione estensiva delle norme vigenti). Questo modo di procedere corrisponde, peraltro, ad una prassi già sperimentata in passato. È infatti accaduto più volte che la Giunta abbia deliberato – all'unanimità – di procedere in via sperimentale all'adozione di schemi procedurali innovativi rispetto alle previsioni letterali del Regolamento, in attesa di apportare le effettive modifiche alle norme». Dal 2009/2010 la sperimentazione non ha portato ad alcuna analisi critica, di riforma o di stabilizzazione della normativa.

²⁸ Interessanti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 234 del 2012, sono suggerite da C. FASONE, G. PICCIRILLI, *Le procedure euro-nazionali*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, cit., pp. 77 ss.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)