



V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 332*.

Il 4 dicembre 2016 il popolo italiano è stato chiamato ad esprimersi sul quesito referendario “Approvate il testo della legge costituzionale concernente: Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione?”, relativo al disegno di legge di riforma costituzionale approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del XX aprile 2016.

La riforma, nonostante i propositi di rinnovamento più o meno condivisi, è stata respinta. I voti sfavorevoli espressi sono stati pari al 59,12%, mentre i consensi si sono attestati ad un mero 40,88%. A seguito della diffusione dei primi *exit poll*, il Presidente del Consiglio Renzi ha anticipato di voler rassegnare le proprie dimissioni, dopodiché si è aperta una crisi lampo, conclusasi a stretto giro con la formazione del Governo Gentiloni.

Dunque, da un punto di vista ordinamentale, la Costituzione è rimasta immutata dal momento che alcuna modifica al dettato costituzionale è entrata in vigore e, pertanto, la volontà della maggioranza parlamentare si è vanificata con il veto referendario.

Il volume *ivi* trattato rappresenta una raccolta di contributi che si pongono l'obiettivo di affrontare *ex post* la fattibilità di riforme finalizzate a migliorare l'efficienza dell'architettura istituzionale del sistema da intraprendere per via regolamentare, pur a Costituzione invariata. Il Quaderno 2015/2016, infatti, è diviso in due parti essenziali: nella prima, intitolata “Le prospettive della rappresentanza parlamentare a Costituzione invariata”, gli Autori avanzano ipotesi circa eventuali innovazioni finalizzate a rendere maggiormente efficaci i procedimenti parlamentari: Pinelli con il suo contributo *Dalle 'grandi riforme' alle 'manutenzioni costituzionali'. Ma di cosa parliamo?* fa un bilancio tra le diverse

* Contributo sottoposto a *peer review*.

revisioni tentate negli ultimi decenni e, richiamando alcuni esempi comparati - Francia e Germania - osserva come la riuscita di tali riforme sia connessa all'ampiezza del consenso parlamentare che le accompagna. I contributi di Caretti – *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?* –, Ceccanti – *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. *La priorità è la disciplina dei gruppi* –, Gori-Rossi – *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari* – e Lupo – *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica* – hanno una portata meno astratta e sottolineano l'improcrastinabilità di aggiornare i testi regolamentari, sulla base di questioni dagli stessi ritenute prioritarie (si v. *infra*). Invece, nella seconda parte, sono dapprima esaminati i singoli istituti che necessitano di specifici interventi e, successivamente, sono analizzati i rapporti tra il Parlamento e l'Unione europea, in particolar modo a seguito della revisione del Regolamento del Parlamento europeo.

L'obiettivo generale è dunque quello di fornire non solo chiavi di lettura, ma anche proposte concrete in merito alle procedure parlamentari seppur tra loro diverse, così come lo sono – per formazione e *cursus honorum* – i rispettivi proponenti. Un *file rouge* sembra però collegare l'intera opera, poiché tutti gli autori concordano sulla necessità di operare una revisione – per alcuni puntuale, per altri integrale – dei Regolamenti parlamentari, ritenuti obsoleti e non più in grado di assicurare la funzionalità del sistema, nonostante i diversi ed opportuni interventi manutentivi operati negli ultimi trent'anni.

La stessa Costituzione rinvia ai Regolamenti (art. 64 co. 1) la determinazione delle modalità di organizzazione e funzionamento delle due Assemblee, perciò le stesse hanno la facoltà di apportare modificazioni alle disposizioni regolamentari, pur nel pieno rispetto di quanto disposto dalla Carta fondamentale. Non esistendo un obbligo espresso che i Regolamenti debbano presentare la stessa identica formulazione testuale – anche perché la Costituzione si limita ad affermare che entrambe le Camere devono dotarsi di un proprio Regolamento – alcuni Autori ipotizzano l'introduzione di una differenziazione di competenze fra i due rami del Parlamento, nell'alveo di un bicameralismo paritario redivivo. Altri, invece, auspicano una loro omogeneizzazione al fine di evitare qualsiasi disarmonia, giacché “*il superamento delle differenze regolamentari fra le due Camere e la realizzazione di un vero bicameralismo paritario a tutti gli effetti costituirebbe un risultato dall'impatto tutt'altro che trascurabile*” (Rossi-Gori, cit. p. 30). In particolare, nel contributo curato da Rossi-Gori sono richiamate le problematiche derivanti dalle differenze nel procedimento di conversione dei decreti legge, che alla Camera non è soggetto al contingentamento dei tempi in virtù dell'art. 154 RC, obbligando così il Governo a ricorrere alla questione di fiducia ovvero il Presidente di Assemblea alla ghigliottina. Di contro, nell'altro ramo del Parlamento, lo stesso può essere sottoposto a al predetto strumento mutuato dall'ordinamento francese, costringendo l'Assemblea ad esprimersi sulla conversione entro trenta giorni dal

deferimento. Quella appena esposta non è la sola differenza che attualmente sussiste tra specifiche disposizioni nei Regolamenti, ma in alcuni casi talune differenze sono il frutto di una mancata codificazione delle prassi relative alle dinamiche di funzionamento delle Assemblee (si v. in particolare i contributi di Lasorella, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili* nel merito della programmazione lavori; e di Griglio, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, relativo invece alle altre funzioni parlamentari).

Oggi, come in passato, i Regolamenti parlamentari sono chiamati ad ovviare alle farraginosità del sistema palesandosi come strumento correttivo, con la finalità di prevedere la codificazione di taluni strumenti che non era – e che non è – stato possibile prevedere in Costituzione. Da ritenersi dunque come “*fondamentali elementi integrativi del disegno costituzionale*” (Caretto, cit. p. 17). A maggior ragione, se si considera che il *corpus* elettorale – ma in passato anche quello assembleare – possa essere restio a riforme organiche ed estese del Testo costituzionale (si v. sia Pinelli, sia Ciaurro con *Le procedure fiduciarie sotto esame nell’era incerta del post-referendum*), giacché nel giro dell’ultima decade ha respinto ben due tentativi di riforme strutturali, seppur tra loro diversi (l’uno proiettato al federalismo, l’altro al superamento del bicameralismo perfettamente paritario e con una Camera alta ispirata alla rappresentanza degli enti territoriali autonomi, diversa per natura e funzioni).

Se uno degli obiettivi precipui della riforma Renzi-Boschi era quello di riformare il Senato – che sarebbe divenuto centro di raccordo, decisione e gestione degli interessi delle autonomie territoriali – in tal senso sarebbe oggi possibile ipotizzare di dare attuazione all’art. 11 della l. cost. n. 3/2001, relativo alla commissione bicamerale per le questioni regionali, procedendo ad una sua integrazione con i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali. Si sottolinea però come tale soluzione avrebbe carattere transitorio in vista di una riforma più ampia ed adeguata del Titolo V della Costituzione. (*Pro* Caretti, Gianfrancesco, Gori-Rossi, Lupo; *contra* Ceccanti). Naturalmente, il rapporto tra Stato e Autonomie territoriali sarebbe stato rivisto anche in funzione di un nuovo riparto della competenza legislativa ex art. 117 Cost., dal momento che il disegno Renzi-Boschi avrebbe comportato l’eliminazione della competenza concorrente e l’assorbimento statale delle relative materie, la redistribuzione complessiva delle materie tra Stato e Regioni (effettuato sulla base del profluvio di interventi della Corte costituzionale) in un’ottica centripeta, e l’introduzione della cd. clausola di supremazia. Nonostante l’arduo compito svolto – o meglio imposto – al sistema delle Conferenze, che hanno tentato come potevano di rilanciare il regionalismo cooperativo, si palesa quanto più urgente una profonda riflessione indirizzata ad una semplificazione, ancor meglio ad un miglioramento, dell’assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, che veda però il coinvolgimento diretto di

queste ultime (si v. Gianfrancesco, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*).

Altro aspetto che non deve essere trascurato – e che con la stessa riforma avrebbe trovato giustificazione costituzionale – è il riconoscimento del ruolo di primo piano che di fatto il Senato ha assunto nella partecipazione ai processi decisionali in tema di affari europei. La differenza sussistente tra i due rami del Legislativo impone quanto più necessaria l'individuazione di procedure di raccordo, in particolare nel meccanismo dell'*early warning* e del dialogo politico, al fine di scongiurare rischi derivanti da una mancata "*rappresentanza unitaria degli interessi italiani nei confronti dell'Unione europea*" (si veda Romaniello, *Le procedure europee presso il parlamento italiano*, cit. p. 321).

La riforma, inoltre, si poneva l'obiettivo di apportare profonde modifiche al procedimento di formazione delle leggi, introducendo un'incisiva razionalizzazione dello stesso, da realizzarsi attraverso una differenziazione di poteri spettanti in capo alle due Camere. Tale asimmetria, che avrebbe relegato il Senato ad una posizione minoritaria nel procedimento legislativo, non si è concretizzata nella realtà. A tal ragione, per ovviare all'ipotesi di eventuali contrasti di natura politica tra le due Assemblee su un determinato disegno di legge, potrebbe essere proficua l'istituzione di una Commissione paritetica – mutuata dall'esperienza francese – che avrebbe il compito di definire testi condivisi (Gori-Rossi). Peraltro, al fine di arginare il più possibile il ricorso a procedure di emergenza, quali la decretazione d'urgenza – cui si aggiungono il maxi-emendamento e la questione di fiducia (si v. la precisa ricostruzione offerta da Di Porto nel suo *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*) –, si è cercato di dotare il Governo di strumenti d'intervento rapidi ed efficaci. Non si esclude però che tale tentativo di razionalizzazione del procedimento legislativo, nonché l'introduzione del "voto a data certa", che comporterebbe un concreto rafforzamento del ruolo del Governo all'interno dell'Istituzione parlamentare palesandosi quand'anche come strumento alternativo alla decretazione d'urgenza, possa realizzarsi in via regolamentare (si v. i contributi di Caretti, Ciaurro, Lasorella e Perna).

Una notazione è però doverosa: mettere mano alle regole del gioco parlamentare, che rappresentano "*il terreno per la disciplina del procedimento legislativo*" (Perna, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit. p. 95), è operazione assai rischiosa in quanto si interviene nei "*rapporti fra i diversi soggetti che operano sulla scena parlamentare*" (Perna, cit. p. 101).

A tal proposito, si palesano come necessarie modifiche all'organizzazione ed al funzionamento delle due Camere, al fine di razionalizzare la funzionalità del sistema attraverso una semplificazione dei lavori. Per questo, alcuni autori ritengono essenziale intervenire: 1) sul sistema delle commissioni permanenti, attraverso una loro riorganizzazione (Caretto, Ceccanti, Gori-Rossi); 2) sulla disciplina della programmazione

dei lavori, attraverso la previsione del *premier question time* maggiormente sistematizzata e l'introduzione di una sessione periodica riservata alla verifica dell'attuazione del programma di governo (sullo stesso tema si sofferma anche Lasorella, contribuendo con una puntuale ricostruzione delle prassi delle ultime due legislature); 3) sugli apparati amministrativi delle due Camere, realizzando l'auspicata unificazione; e 4) sulla disciplina dei gruppi parlamentari, che meriterebbe una complessa rivisitazione.

L'aspirazione verso una semplificazione dei procedimenti legislativi, osserva Caretti, potrebbe da un lato basarsi, per i procedimenti di revisione costituzionale, sulla modifica delle regole che disciplinano *l'alternanza tra l'esame delle proposte da parte delle due Camere e i limiti che esse incontrano in sede di seconda deliberazione*; mentre, dall'altro, per i procedimenti ordinari, sarebbe ipotizzabile non solo l'introduzione di un programma di legislazione semestrale e di una commissione di conciliazione tra le due Assemblee per risolvere i casi di dissenso, ma altresì rimettere mano allo strumento della istruttoria legislativa

Com'è noto, con la funzione legislativa non si esauriscono i compiti che la Costituzione e i Regolamenti parlamentari attribuiscono ad entrambe le Camere. A causa del contesto sempre più europeizzato, delle spinte provenienti da una serie di soggetti come le Organizzazioni internazionali, le Regioni, le Autonomie locali e le *Authorities* (per i cui procedimenti di designazione si rinvia al contributo di Gambale, *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*), oggi il Parlamento è chiamato a svolgere prevalentemente le attività di indirizzo e controllo. Funzioni che però si sono modificate nel tempo, non attraverso una contestuale revisione dei Regolamenti, ma in via di prassi e con il *placet* di alcuni organi interni alle Assemblee – Presidente d'Assemblea, Giunta per il Regolamento, Conferenza dei Capigruppo, etc. –, generando così una vera e propria asimmetria funzionale e sostanziale delle procedure. Tale differenziazione, secondo alcuni Autori, potrebbe comportare “*una menomazione dell'unitarietà dell'azione di controllo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo*” (Griglio, cit. p. 237). Da questi adeguamenti regolamentari non si deve escludere il coinvolgimento delle procedure di bilancio, con particolare riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo sulla finanza pubblica ex art. 1 l. cost. 1/2012 (si cfr. Lupo e Bergonzini-Rivosecchi, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*).

Tematica che necessariamente dovrà essere affrontata nel prossimo futuro, su cui per ovvie ragioni la riforma costituzionale soprassedeva, è quella legata alla disciplina dei gruppi parlamentari e della previsione di norme finalizzate a mitigare il fenomeno del transfughismo, che negli ultimi anni ha subito un'incontrollata accelerazione, contribuendo ad un'eccessiva frammentazione del sistema (analiticamente e puntualmente esposta tramite l'ausilio di dati da Curreri, che nel suo *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo* sottolinea la stretta interrelazione sussistente tra la legislazione elettorale e la disciplina regolamentare sulla costituzione dei gruppi politici).

Dal momento che i Gruppi, per tradizione, rappresentano la “proiezione dei partiti nelle Camere”, in virtù del fatto che operano all’interno delle istituzioni parlamentari, gli stessi sono riconosciuti come soggetti necessari al funzionamento delle Assemblee (art. 14 co. 1 RC, come modificato nel 2012). Secondo autorevole dottrina, pertanto, la priorità non è solo quella di assicurare la coincidenza tra gruppi parlamentari e partiti presentatisi alle consultazioni elettorali, integrando il requisito numerico per la loro formazione con quello politico, ma altresì di prevedere regole che disincentivino il fenomeno dei transfughi, senza però annientarlo (si v. Ceccanti, ma più nello specifico Curreri). Appare dunque evidente come si ponga necessario operare un bilanciamento tra la libertà di mandato ex art. 67 Cost. e le garanzie di funzionalità su cui il Parlamento si poggia.

Benché i tempi non sembrino ancora maturi (nonostante l’evoluzione repubblicana opportunamente ricostruita in quasi tutti i contributi del volume), ulteriori passi in avanti potrebbero essere fatti in considerazione dello “Statuto dell’opposizione”, ma sarebbe sufficiente perlomeno un rafforzamento delle garanzie per le minoranze parlamentari – grazie all’introduzione di specifici istituti –, al fine di garantire il pluralismo nella rappresentanza politico-parlamentare (si v. Antonuzzo-Perniciaro, *Statuto dell’opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*).

Altro intervento improcrastinabile è quello relativo alla regolazione dei rapporti tra Parlamento e interessi organizzati – più genericamente definiti lobby –, che solo nel periodo più recente ha ottenuto uno specifico interesse da parte dell’Ufficio di Presidenza della Camera, a seguito di quanto deliberato dalla Giunta per il Regolamento (si v. Petrillo, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*). Sebbene i predetti interventi siano considerati superficiali, si spera possano rappresentare un primo passo verso un prossimo intervento legislativo più pervasivo e compiuto.

Essendo dunque fallita la riforma della Costituzione, la scelta rimane verosimilmente obbligata: intraprendere la via di una riforma regolamentare senza una preventiva riforma dell’assetto istituzionale, cui spetta la soluzione di alcuni nodi fondamentali e che probabilmente assorbirà la XVIII legislatura. Si auspica che l’obiettivo possa essere quello di giungere ad un migliore funzionamento del Parlamento, di modo che lo stesso possa essere in grado di far fronte alle sfide della contemporaneità. “I regolamenti parlamentari – perciò – dovrebbero costituire un vero e proprio tavolo di lavoro per incrementare la qualità delle attività parlamentari e, in forme incrementali, provare a differenziare il ruolo delle due Camere (nei limiti in cui ciò sia possibile a Costituzione invariata, ovviamente)” (Rossi-Gori, cit. p. 29). Non è escluso infatti che proprio l’intraprendere la strada della revisione regolamentare – anche attraverso la codificazione di quanto già affermatosi in via di prassi – possa in qualche modo rappresentare il banco di prova di un’eventuale futura riproposizione di riforme dell’architettura istituzionale.

