



F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017, pp. 196*.

Nel momento in cui questo contributo viene ultimato, l'Aula del Senato ha approvato a maggioranza assoluta una riforma regolamentare da tempo auspicata. Sebbene sia un mero e puntuale intervento manutentivo, che non ha intrapreso quindi la strada di una revisione integrale dell'intera fonte-atto, lo stesso rappresenta un passaggio importante in questo scorcio finale della XVII Legislatura. In particolare, la revisione tocca tre aspetti di particolare rilievo: la disciplina dei Gruppi parlamentari, con l'obiettivo di disincentivare i passaggi dei singoli senatori tra i vari schieramenti che animano le Assemblee; la riorganizzazione delle commissioni permanenti, nell'ottica di una loro valorizzazione, nonché la semplificazione e razionalizzazione dei lavori.

In questo contesto di mutamento, pertanto, il volume "*Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*" è particolarmente adeguato, quasi avesse tracciato le linee guida per la Giunta per il regolamento, fautrice e redattrice delle novelle regolamentari approvate dal *Plenum* il 20 dicembre 2017. Ovviamente, il percorso è ancora lungo e le questioni rimaste in sospeso sono moltissime.

La mancata approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa recante disposizioni per il superamento del bicameralismo perfettamente paritario (A.C. 2613), ha inaugurato una nuova stagione di riflessione e di dibattito sia nel mondo politico, sia in quello accademico. Difatti, la questione più urgente è quella di dare avvio ad un'opera di ammodernamento istituzionale per via regolamentare, senza una preventiva riforma a livello costituzionale della parte II del Testo. Per questo, la dottrina, oltre a porsi interrogativi di non poco conto, elabora ipotesi concrete per superare quella peculiare configurazione del bicameralismo italiano, "uguale, paritario e indifferenziato", in ragione del quale le due Camere sono dotate degli stessi poteri e le attività parlamentari

* Contributo sottoposto a *peer review*.

sono il prodotto del consenso tra le medesime. E questo è l'obiettivo principale del volume, all'interno del quale i singoli Autori formulano ipotesi significative e proposte concrete, stante le difficoltà delle perduranti crisi di legittimazione e di rappresentatività esogene ed endogene cui è soggetto partito politico italiano e che irrimediabilmente riverberano i propri effetti patologici sulle istituzioni democratiche.

L'obiettivo auspicato, nelle pagine introduttive del volume, è dunque quello di attuare opere di efficientamento, al fine di assicurare nuovamente l'efficacia delle decisioni, la capacità di governare in tempi rapidi e la celere adozione di provvedimenti in grado di far fronte alle sfide della contemporaneità. Benché la riforma del Parlamento sia una di quelle tematiche su cui è più difficile trovare un largo consenso, è chiaro come sia necessario individuare soluzioni maggiormente condivise dalla rappresentanza parlamentare, puntuali - e non quindi di ampio respiro -, che seguano il procedimento di riforma disciplinato dall'art. 138 Cost. "*affrontando le questioni una per una*" (Bassanini, cit. pag. 12).

In particolare, emerge dal volume come non sia necessario attuare una riforma del sistema bicamerale (oggetto di numerose istanze e tentativi di modifica succedutesi negli anni), ma proprio in considerazione di questo discusso - ma redivivo - bicameralismo perfettamente paritario, ripartire dal rilancio delle istituzioni, giacché "*è possibile trovare soluzioni che consentano, in qualche misura, di mitigare i difetti e le criticità del modello bicamerale paritario, pur conservandone i pregi*" (Bassanini, cit. pag. 15).

Quali sono dunque le proposte che nel concreto possono contribuire ad una più fluida funzionalità dell'Istituzione parlamentare, nel pieno rispetto dei fondamenti giustificativi che hanno portato i Costituenti ad operare determinate scelte tra il 1946 e il 1947?

Nonostante il beneplacito della giurisprudenza costituzionale, che ha più volte legittimato le Camere nelle loro diverse interpretazioni dei Regolamenti in virtù di quanto sancito dall'art. 64 Cost., l'armonizzazione dovrebbe avvenire, in primo luogo, nell'ambito del procedimento legislativo, poiché proprio le differenze regolamentari si ripercuotono negativamente sulla funzionalità dell'Istituzione intesa nel suo complesso, nonché sulla "*effettività delle regole del diritto parlamentare*". La soluzione alle attuali disarmonie, per Ibrido, dovrebbe tenere bene in considerazione anche il ruolo delle prassi che, se non costantemente e opportunamente codificate, rischiano di far retrocedere "*il diritto parlamentare rispetto alle elementari garanzie democratiche di pubblicità delle regole del gioco*" (cit. pag. 19). Pertanto, le principali soluzioni formulate sono due: la prima potrebbe essere quella di istituire una Giunta bicamerale di coordinamento delle regole sul procedimento legislativo, che avrebbe sia l'onere di elaborare i nuovi Regolamenti, sia il compito di superare quelle gravi disomogeneità che incidono tutt'oggi sulle procedure dell'*iter legis*. La seconda, invece, sarebbe quella di promuovere intese tra i due Presidenti

di Assemblea, che avrebbe come beneficio quello di limitare le conflittualità che si manifestano, in via interpretativa, nel procedimento di formazione delle leggi.

Ipotesi per certi versi simile è quella avanzata da Villone, nel contributo dallo stesso curato, che da un lato avanza l'ipotesi di introdurre, in entrambi i rami del Parlamento, commissioni di conciliazione legislativa e un procedimento abbreviato ex art. 72 Cost., che snellisca le tempistiche di approvazione, descritte puntualmente. Dall'altro, sempre nell'ottica dell'accelerazione dei tempi e della semplificazione, propone il superamento del passaggio dall'una all'altra Camera per il tramite della *navette*. Attualmente, questo meccanismo continua fintantoché non è raggiunto un accordo sullo stesso testo, ovvero la proposta viene integralmente respinta da una delle Camere. Se si apportassero le predette modifiche, l'esercizio collettivo della funzione legislativa sarebbe comunque conforme all'art. 70 Cost. grazie alla doppia approvazione simultanea. Pertanto, si ipotizza il superamento dell'interpretazione testuale della disposizione costituzionale, sostituendo la deliberazione susseguente a vantaggio di una deliberazione contestuale, cosicché "le due Camere possano operare in parallelo" (cit. pag. 26).

Nel suo contributo, Rivosocchi evidenzia invece che, nonostante i vantaggi derivanti dall'attribuzione del potere legislativo a due distinte Assemblee ai fini di una migliore qualità legislativa, altrettanto non può dirsi per le altre funzioni parlamentari. La differenziazione dei compiti spettanti in capo alle due Camere "*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*" (cit. pag. 40). In tal senso, sarebbe auspicabile l'incremento delle procedure intercamerali già esistenti sia nell'ambito della funzione propriamente legislativa (tra cui è possibile annoverare, a titolo meramente esemplificativo, le istruttorie congiunte delle V commissioni bilancio sul Documento di economia e finanza; ovvero l'organizzazione del dibattito sulla fiducia al governo) sia nell'ambito delle altre funzioni (tra cui si ricordano le audizioni in sedute congiunte dei Ministri competenti o i rappresentanti delle istituzioni europee delle commissioni difesa ed esteri). O ancora, seppur da poco istituito, l'Ufficio parlamentare di Bilancio, che rappresenta il modello vincente dell'integrazione tra i due rami del Parlamento.

In quest'ottica, sarebbe pertanto opportuno procedere all'introduzione di meccanismi che consentano a tutte le commissioni di lavorare congiuntamente e in sintonia con il Governo; nonché l'introduzione del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati anche al Senato, a vantaggio della legislazione, che ne beneficerebbe a livello qualitativo.

Per Gianniti, nel contributo "per un ragionevole bicameralismo amministrativo", sarebbe invece utile superare quella contrapposizione esistente tra le strutture serventi dei rami del Parlamento. Tale cooperazione auspicata è in procinto di realizzazione,

giacché nelle - distinte - sedute degli Uffici di presidenza, riunitisi il 10 maggio 2017, si sono poste le basi per l'istituzione del ruolo unico dei dipendenti del Parlamento e per l'adozione dello Statuto unico dei dipendenti, sulla scia di quanto realizzato già con l'apparato bibliotecario. In questo modo si andrebbe a superare quell'interpretazione testuale dell'art. 64 Cost., in ragione della quale si è andata consolidando l'autonomia delle due Camere, ma che non è escluso debba essere necessariamente realizzata d'ora in poi in regime di separatezza.

Nell'ottica di una cooperazione *tout court*, l'Autore propone l'istituzione di un'unica commissione bicamerale per gli affari europei, grazie alla quale l'intera attività europea del Parlamento trarrebbe giovamento e avrebbe altresì l'occasione di esprimere la propria voce unitaria in occasione dei consessi europei.

Alle stesse conclusioni giunge Lupo. L'Autore, riconoscendo l'esistenza di gravi disarmonie giuridiche che inficiano il principio fondamentale del buon andamento dei lavori, individua come aree particolarmente esposte a difformità non solo quelle attinenti al rapporto fiduciario, ma anche quelle relative ai procedimenti legislativi. Per questo propone la revisione degli strumenti che rientrano nel potere di emendamento, del contingentamento dei tempi nell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché l'introduzione di un divieto per evitare la degenerata prassi dei maxi-emendamenti.

Ulteriori profili su cui sarebbe necessario intervenire sono la disciplina dei gruppi parlamentari e le regole del computo degli astenuti e della verifica del numero legale. In tutti questi casi, le differenze sono accresciute con il tempo a causa del mancato adeguamento dei Regolamenti rispetto alla diffusione di prassi applicative mai codificate. Ultimo in ordine di tempo, ma non di importanza, sono i due interventi della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati: nel mese di aprile 2016, la Camera bassa ha dapprima approvato l'introduzione di un codice di condotta per i parlamentari e, qualche giorno dopo, un provvedimento di regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi.

Anche sul fronte euro-nazionale, entrambi i Regolamenti necessitano un aggiornamento, giacché le ultime novelle risalgono ai tempi del Trattato di Nizza e dunque, come evidenziato nel contributo di Fasone e Piccirilli, nonostante la cornice attuativa della l. 234/2012, è doveroso rivedere l'intero impianto organico dei Capi XXVIII e XVIII dei Regolamenti di Camera e Senato perché "*ormai in gran parte desuete o del tutto superate dall'evoluzione del diritto primario dell'Ue, nonché dalla legislazione interna*". (cit. pag. 93)

Pertanto, sarebbe opportuno aggiornare le procedure di partecipazione, a proposito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico, con un coinvolgimento maggiore ed attivo del Governo, attualmente mero invitato di pietra nell'esame parlamentare degli

atti europei. Inoltre, si ritiene fondamentale operare una codificazione delle procedure con cui sono nominati i rappresentanti di entrambe le Assemblee parlamentari presso la Convenzione prevista per la riforma dei Trattati in virtù della procedura ordinaria ex art. 48 TUE.

Innovazioni necessarie non possono esimersi dal coinvolgere anche la procedura di bilancio. Con una ricostruzione sintetica, ma cristallina, De Ioanna evidenzia tutte le problematiche concernenti il ciclo di bilancio: dal mancato coordinamento tra i due rami del Legislativo, al ricorso al maxi-emendamento e alla fiducia per evitare di incorrere nell'esercizio provvisorio e, di riflesso, in tutte le conseguenze negative che da un siffatto slittamento ne derivano. Proprio per questo, l'Autore auspica la realizzazione di *"una reale, profonda e regolata integrazione organizzativa (...) degli attuali Servizi di documentazione e dei Servizi del bilancio delle due Camere"*, grazie ad una serie di soluzioni evidenziate nel suo contributo.

Per quanto attiene invece agli effetti delle diverse formule elettorali che si sono succedute negli ultimi vent'anni, con cui si è cercato di arginare la crisi del sistema dei partiti assicurando maggioranze parlamentari certe a vantaggio della governabilità, numerosi sono gli effetti negativi che si sono riverberati sugli aspetti funzionali e organizzativi delle Camere. Clementi e Gianfrancesco evidenziano come sia necessario apportare modifiche a entrambi i Regolamenti, intervenendo nello specifico sulle maggioranze e sui criteri di composizione di taluni organi interni, per cercare di limitare la *"impropria strumentalizzazione di maggioranza nei confronti di chi maggioranza non è"* (cit. pag. 119). Di conseguenza, gli Autori concordano su un innalzamento dei quorum per l'approvazione dei regolamenti parlamentari e sull'elezione dei Presidenti di Assemblea (maggioranze qualificate), sull'introduzione di una paritaria composizione tra la maggioranza e le opposizioni all'interno delle Giunte (per il regolamento e per le elezioni e le immunità parlamentari) e per le commissioni di inchiesta. Tale suddivisione paritetica si potrebbe estendere anche, dal punto di vista funzionale, ai tempi assegnati sia alla maggioranza e al governo, sia alle opposizioni.

Ulteriore profilo degno di nota è quello concernente la mancata attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Bifulco, nel suo saggio, ripercorre puntualmente i fattori e le motivazioni storico politiche che hanno osteggiato l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali, che avrebbe accogliere i rappresentanti delle autonomie. La commissione, così come integrata, avrebbe il compito di fornire pareri su provvedimenti di natura legislativa che riguardano le materie di cui agli artt. 117, c. 3, e 119 Cost..

L'ultimo intervento, curato da Coppola e Toniato, con cui si chiude il volume, affronta il tema della valutazione delle politiche pubbliche, funzione che nel caso italiano - a differenza di altri paesi - stenta ancora a decollare.

La necessità di introdurre tale tipo di valutazione si è affermata a livello sovranazionale in considerazione dell'avvento della cd. governance europea, a partire dall'entrata in vigore del Patto *Euro-Plus* e dall'introduzione del cd. 'semestre europeo', con la finalità di realizzare un'organizzazione *ab origine* per le politiche economiche degli Stati membri dell'Unione. Tutto ciò nell'ottica di concretizzare un approccio metodologico integrato tra i Parlamenti nazionali e i rispettivi Governi per coordinare le iniziative e consentire l'adozione di decisioni che siano informate e, al tempo stesso, consapevoli, affinché "il decisore politico (...) sia reso edotto delle conseguenze delle proprie scelte, promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale" (cit. pag. 163).

Un primo passo in questa direzione è stato fatto dal Consiglio di Presidenza del Senato e dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati. Gli stessi hanno approvato l'istituzione del Polo della documentazione parlamentare, con l'obiettivo di *"migliorare la qualità degli studi, garantire l'elaborazione di dossier per ciascun disegno di legge all'esame delle Commissioni e arricchire la documentazione tradizionale con metodologie innovative affinché sia predisposto un autonomo filone di ricerche per i profili attinenti l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche"* (cit. pag. 169). In conseguenza di ciò, Toniato preannuncia la costituzione dell'Ufficio valutazione impatto (Uvi), la cui Presidenza sarà affidata all'organo monocratico di vertice dell'Assemblea, coadiuvato nelle sue funzioni da un Gruppo di lavoro in analisi e valutazione delle politiche, a sua volta composto da tecnici esperti in materia. In tal modo, sarà possibile introdurre una nuova funzione spettante all'Istituzione parlamentare - e prevista nella riforma costituzionale rigettata dal corpo elettorale nel dicembre del 2016 - ossia quella di *"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"* (cit. pag. 172). Qualora si dovesse procedere in tal senso, si aprirebbe una nuova fase per il Parlamento italiano, che lo proietterebbe, sulla base di alcuni esempi comparati, in una nuova dimensione funzionale, andando oltre le canoniche funzioni legislativa, di indirizzo e controllo.

Giuliaserena Stegher