

Parlamento e governo  
parlamentare in Italia.  
Verso un affresco  
contemporaneo.

a cura di Massimiliano Malvicini



## Il CEST – Centro per l’Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari

Il CEST – Centro per l’Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari è una rete di studenti, dottorandi e giovani ricercatori provenienti da diverse discipline, molti dei quali hanno arricchito il loro percorso di studio all’interno delle Scuole di Studi Superiori. Le attività dell’associazione sono basate sul dialogo e sulla stretta interdipendenza tra i vari campi di ricerca. La missione è duplice: da un lato, si propone di avvicinare giovani studiosi alla ricerca accademica, incentivando occasioni di coinvolgimento e approfondimento già a livello graduate e undergraduate; dall’altro, punta a favorire il dialogo tra la riflessione accademica e il dibattito pubblico, stimolando l’analisi critica dei prodotti culturali di maggiore interesse. Far incontrare autorevoli studiosi e giovani ricercatori, combinando competenza e innovazione, è la metodologia con cui il CEST organizza gli incontri, di carattere divulgativo o scientifico.

Negli ultimi anni, il CEST ha attivato una rete di relazioni con le principali istituzioni e organizzazioni coinvolte nel dibattito pubblico italiano: l’Associazione Italiana Costituzionalisti, la Camera dei Deputati, il Centro di Ricerca Luigi Einaudi (Torino), il Circolo dei lettori (Torino), la Fondazione Corriere della Sera (Milano), il Senato della Repubblica, la Scuola Normale Superiore (Pisa), la Scuola Superiore Sant’Anna (Pisa), Biennale Democrazia (Torino), il Festival dell’Economia (Trento), le Università di Milano, Padova, Piemonte Orientale, Pisa, Torino.



ISSN 1826-3534

Numero speciale / Special Issue 3/2019

Il Volume, curato da Massimiliano Malvicini, prende le mosse dalla III Giornata di Studi sull’ordinamento costituzionale organizzata dal CEST, Torino, 14 dicembre 2018 ed è stato pubblicato con il contributo dell’Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Gli scritti del presente volume sono stati sottoposti a doppio referaggio anonimo (*double-blind peer review*).

Comitato scientifico del volume:

Massimo Cavino, Nicola Lupo, Andrea Morrone, Annamaria Poggi



# Sommario

## PRESENTAZIONE DEL VOLUME

- Presentazione al fascicolo monografico, di *Massimiliano Malvicini*..... 5

## SEZIONE I – ATTIVITÀ LEGISLATIVA E ORGANIZZAZIONE PARLAMENTARE

- La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018, di *Erik Longo*..... 13
- Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive, di *Francesco Dal Canto* 35
- L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative, di *Giovanni Tarli Barbieri*..... 57
- La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora, di *Giuseppe Lauri*..... 87
- L'iniziativa legislativa popolare “mediata”: il caso della tutela del paesaggio e dell’arresto del consumo di suolo, di *Lucilla Conte*..... 103

## SEZIONE II – LE CAMERE TRA COORDINAMENTO INTER-ISTITUZIONALE, CONTROLLO POLITICO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento, di *Nicola Lupo* ..... 117
- La funzione di controllo parlamentare in trasformazione, di *Paola Piciacchia* ..... 133
- *Evidence-Based Policy* e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?, di *Davide Azzolini e Marco Sisti*.. 159
- Conoscere per deliberare. La *predica inutile* di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche, di *Marco Centra*..... 175
- What does RRI have to say to policy makers? Towards a definition of Responsible Policy Making as a tool to enhance parliamentary scrutiny, di *Iacopo Gronchi e Tommaso Portaluri* ..... 187
- La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato, di *Elena Griglio* ..... 203

## SEZIONE III – DEL GOVERNO PARLAMENTARE IN ITALIA. SFIDE E PROSPETTIVE

- Ruolo del Parlamento e riforme istituzionali, di *Annamaria Poggi*..... 227
- *The Manchurian Candidate*. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo, di *Massimo Cavino*..... 231



– Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli, di <i>Luciano Violante</i> .....	241
– Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità, di <i>Vincenzo Lippolis</i> .....	247
– Crisi del parlamentarismo e <i>initiative</i> , di <i>Andrea Morrone</i> .....	257
– Osservazioni a margine del progetto di riforma dell’art. 71 della Costituzione, di <i>Massimiliano Malvicini</i> .....	263
– La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019, di <i>Valerio Onida</i> .....	271
– L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto, di <i>Andrea Manzella</i> .....	279
<b>NOTIZIE SUGLI AUTORI</b> .....	<b>284</b>



# Presentazione al fascicolo monografico

**di Massimiliano Malvicini**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Le riflessioni contenute in questo volume traggono spunto dalla Giornata di studi sul Parlamento svoltasi lo scorso 14 dicembre 2018 a Torino e organizzata dal CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari, associazione di giovani ricercatori di diversa provenienza disciplinare e territoriale, uniti dall'intento di alimentare il dialogo tra mondo accademico e società civile.

L'iniziativa, resa possibile con il sostegno dell'Università di Torino e del Consiglio regionale del Piemonte, si è collocata nel solco tracciato alla fine della XVII legislatura dalla *Giornata di studi sulle riforme istituzionali* (17 novembre 2017, presso la Cavallerizza Reale di Torino). In quell'occasione, l'analisi delle implicazioni, tanto sul piano giuridico quanto su quello politico-istituzionale, dell'approvazione della nuova legge elettorale politica (l. 165/2017) e della riforma del regolamento del Senato sulla nostra forma di governo evidenziarono molte questioni, meritevoli di essere approfondite mediante un ulteriore sforzo conoscitivo, orientato in direzione di quel complesso istituzionale al centro di tendenze eterogenee, dagli effetti ambivalenti: il nostro sistema parlamentare.

La pubblicazione del fascicolo, realizzabile grazie al contributo dell'Università del Piemonte orientale "Amedeo Avogadro", richiamandosi a questi due appuntamenti invernali, cerca di fornire un contributo, nel suo piccolo, all'esigenza di "una ripresa *ab ovo* del discorso sulla funzione e funzionalità del Parlamento", evidenziata come necessaria da Giovanni Sartori già negli anni Sessanta<sup>1</sup>.

A tal fine, il volume tratta, da un lato, dei nodi "storici" relativi al nostro sistema parlamentare, dall'altro, specificando la portata dei fenomeni più recenti, anche inediti. In questa prospettiva, l'approfondimento dei nessi, delle cause, delle implicazioni, che legano i mutamenti del nostro assetto politico-istituzionale alle trasformazioni, organizzative e funzionali, del Parlamento (e viceversa) si è tradotta in un'opera composita, nella quale si traspone e si interpreta la proteiforme realtà giuridico-politica contemporanea. Tutto ciò in virtù dell'approccio degli studiosi al tema, volti sia all'individuazione, interpretazione e sistematizzazione teorico-concettuale dei dati istituzionali, sia al confronto inter- e trans- disciplinare.

L'auspicio che accompagna la pubblicazione del volume è che le riflessioni in esso contenute possano orientare tanto lo studioso quanto il cittadino, così come – a maggior ragione, in virtù degli oneri che ne

---

<sup>1</sup> G. SARTORI, *Elementi di Teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 231-232.

determinano la posizione e il ruolo – il decisore pubblico. Infatti, solo attraverso lo studio delle nostre istituzioni, nel loro funzionamento – da interpretare in rapporto alle regole e principi del nostro ordinamento, oltre che in ottica di scopo –, si può sperare di definire adeguatamente le coordinate di massima entro le quali sviluppare un coerente disegno riformistico. Infatti, qualsiasi proposta che sia espressione di un intendimento meramente assiologico, costruita senza aver cognizione dei presupposti giuridici e dei risvolti pratici che animano la nostra forma di Stato e di governo, non solo rischia di non raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione che, eventualmente, nel migliore dei casi, ne costituiscono il presupposto, ma rischia di mettere a repentaglio le fondamenta dell'ordinamento costituzionale.

Seguendo un'impostazione consolidata, il fascicolo è suddiviso in due sezioni tematiche e in una parte di confronto sui temi di stringente attualità politico-istituzionale.

La prima parte del fascicolo è dedicata alle problematiche e alle tendenze legate tanto all'assetto bicamerale paritario quanto alle trasformazioni del nostro sistema delle fonti del diritto. In particolare, prendendo spunto dal Rapporto sulla Legislazione 2017-2018, il contributo di Erik Longo legge criticamente i miti di matrice ottocentesca che, ancora oggi, aleggiano attorno al rapporto tra istituzione parlamentare e funzione legislativa. In questa prospettiva, oltre a delineare le tendenze di medio periodo concernenti la produzione delle fonti statali, il contributo delinea chiaramente attraverso quali istituti e procedure le Camere intervengono nel processo di produzione del diritto cd. "legislativo".

Non casualmente, velocità, policentrismo e fuga dai modelli costituiscono le tre caratteristiche della legislazione contemporanea dalle quali Francesco Dal Canto prende le mosse per trattare della qualità della legislazione. In questa prospettiva il saggio si concentra, in particolare, sulle problematiche e prospettive future relative l'istruttoria legislativa e il rapporto con il diritto prodotto dalle autorità amministrative indipendenti delineando un possibile ruolo per il Parlamento: "organo" di controllo dell'attività normativa.

A uno dei nodi storici del nostro sistema costituzionale è dedicato il saggio di Giovanni Tarli Barbieri. Ripercorrendo la storia costituzionale repubblicana, il contributo approfondisce le aporie – organizzative, funzionali – riguardanti le ipotesi di riforma dell'attuale assetto bicamerale in relazione sia alle ipotesi di integrazione della rappresentanza politica generale con quella territoriale, sia alle problematiche derivanti, tra l'altro, dalla riforma della legge elettorale e dalla riforma del regolamento del Senato approvate nella scorsa legislatura.

Nello stesso filone di indagine si iscrive anche il contributo di Giuseppe Lauri, dedicato agli effetti dell'attuazione della riforma del Regolamento del Senato a un anno dalla sua approvazione. L'analisi si

sofferma sull'effetto delle novelle sulla formazione dei gruppi parlamentari e sull'attività delle commissioni permanenti evidenziando, in questo senso, limiti e prospettive di questo intervento.

A queste riflessioni si aggiungono quelle di Lucilla Conte, che legge la trasformazione dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare attraverso uno studio di caso: quello dei progetti di legge concernenti il consumo di suolo. Il contributo evidenzia, in questa prospettiva, l'effettiva "polivalenza" delle procedure parlamentari al mutare delle strategie politiche dei soggetti parte del processo decisionale tra la XVII e la XVIII legislatura.

Le riflessioni di Nicola Lupo introducono la seconda parte del fascicolo, dedicata ai mutamenti del ruolo e delle funzioni parlamentari con particolare riferimento al coordinamento euro-nazionale, alla funzione di controllo e all'attività di valutazione delle politiche pubbliche.

Ispirandosi alle teorizzazioni di Andrea Manzella, il contributo si focalizza sulla funzione di "coordinamento" parlamentare dando conto, da un lato, delle ragioni della sua attualità teorica, dall'altro evidenziandone i limiti e le prospettive dal punto di vista pratico, con riferimento alle dinamiche del sistema istituzionale "euro-nazionale".

Al raccordo parlamentare segue un approfondimento sulle trasformazioni della funzione di controllo politico. Correlando prospettiva comparata e analisi del caso italiano, il saggio di Paola Piciacchia approfondisce le traiettorie evolutive del parlamentarismo del XXI secolo con particolare riguardo agli ambiti di espansione e specializzazione del controllo parlamentare tra i quali meritano menzione, tra gli altri, la *governance* economica e dell'*intelligence*.

Controllo parlamentare, responsabilità politica e trasformazioni della democrazia costituiscono, del resto, i riferimenti ineludibili dei contributi dedicati ad una delle più recenti declinazioni dell'attività parlamentare: l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche.

Del tema trattano, innanzitutto, Davide Azzolini e Marco Sisti. Prendendo le mosse da alcuni dei principi alla base del movimento dell'*evidence based policy*, il saggio si focalizza su alcune recenti esperienze di esercizio dell'attività valutativa da parte di organi rappresentativi. In questo senso, sono soprattutto il caso del *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act* statunitense e le pratiche elaborate nell'ambito dei Consigli regionali italiani anche qui trattandone, con senso critico, le prospettive future.

Nel segno dell'adagio einaudiano *Conoscere per deliberare*, Marco Centra approfondisce le implicazioni teoriche e pratiche connesse all'attività di *policy analysis* e *evaluation*. Ne deriva un quadro senz'altro ricco di suggestioni, che porta in luce le tensioni che derivano dal rapporto asimmetrico tra indagine scientifica e agire politico, tra produzione di verifiche empiriche e mediazione degli interessi nell'epoca della contemporaneità.

Nel contributo di Iacopo Gronchi e Tommaso Portaluri l'evoluzione della funzione di controllo parlamentare è messa direttamente in relazione all'attività di valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, facendo riferimento a un'interpretazione dinamica e relazionale del concetto di "responsabilità" (a partire dalla nozione di *Responsible Research and Innovation* – RRI) nelle assemblee parlamentari, individua i principi teorici di un approccio "responsabile" alle attività di *policy making*, basato sul riconoscimento delle competenze – esistenti e potenziali – proprie dell'istituzione parlamentare.

Il saggio di Elena Griglio chiude la sezione trattando, specificamente, di valutazione delle politiche pubbliche con riferimento all'esperienza del Parlamento italiano. In questa prospettiva, accanto alle implicazioni di carattere concettuale derivanti dalla trasposizione, sul piano giuspubblicistico, delle nozioni e delle ricostruzioni teoriche relative a questa pratica, viene approfondita l'esperienza dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato.

La terza parte del volume, dedicata ad alcune riflessioni concernenti il rapporto tra riforme istituzionali e forma di governo parlamentare, è aperto dalle riflessioni di Annamaria Poggi. Alla ricostruzione delle vicende riformistiche degli ultimi vent'anni e ai principali nodi irrisolti ereditati, seguono le riflessioni di Massimo Cavino, dedicate ai nessi tra il c.d. "Contratto per il Governo del cambiamento" e le trasformazioni del nostro assetto istituzionale. Ripercorrendo alcune delle tappe della storia repubblicana, il saggio si sofferma sugli effetti di questo patto sui poteri e le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, così come sulla concezione della nostra democrazia parlamentare.

A seguire, i contributi di Vincenzo Lippolis, Massimiliano Malvicini, Andrea Manzella, Andrea Morrone, Valerio Onida e Luciano Violante trattano, sotto diversi punti di vista, di alcuni temi caratteristici dell'attuale fase politica e, tra questi, delle proposte di revisione costituzionale attualmente in esame presso le due Camere. Nell'affrontare, a vario titolo, alcune delle principali problematiche di ordine teorico e pratico riguardanti la riduzione del numero dei parlamentari e il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, questi contributi, al contempo, suggeriscono un'interpretazione concernente, più in generale, i rapporti tra principio parlamentaristico e principio di partecipazione popolare, tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nell'ambito dei principi e disposizioni che formano il nostro ordinamento costituzionale e reggono la nostra forma di governo parlamentare.

Questi, in estrema sintesi, alcuni dei temi oggetto del volume. Per l'ampiezza e la complessità delle questioni trattate e richiamate, è inevitabile che si rendano necessarie ulteriori occasioni di approfondimento, tanto nell'ambito scientifico, quanto in ambito pubblico e istituzionale. Nell'attuale fase politica-istituzionale, parte dell'infinita transizione italiana, alle problematiche di matrice storica si sommano nuove criticità, dalla portata incerta.



In quanto organo rappresentativo della comunità nazionale e dotato di specifici poteri e attribuzioni concernenti la produzione normativa, l'istituzione parlamentare si trova al centro di trasformazioni tanto della politica quanto del diritto, sia nei loro aspetti generali sia nei loro risvolti pratici.

Alle trasformazioni dell'agire politico, dei suoi contenuti e delle sue forme di esercizio, si affiancano quelle del sistema politico-istituzionale e della stessa della legalità, nelle sue varie manifestazioni. Benché nel volume si trovino le tracce, gli echi, di questi mutamenti, per certi versi incommensurabili, la chiusura di questa presentazione non può che essere, inevitabilmente, più che un'annotazione: un appunto su un diario di viaggio, traccia di percorso appena intrapreso, del quale si avverte la gravità, si percepisce la rilevanza collettiva, senza poterne scrutare l'orizzonte.

*La III Giornata di Studi sull'ordinamento costituzionale a cura del CEST | Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari si è svolta con il patrocinio del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, dell'Università degli Studi di Torino e dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".*





## Sezione I

# Attività legislativa e organizzazione parlamentare



# La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018

di Erik Longo

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Firenze

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Il quadro costituzionale. 3. Le caratteristiche principali della situazione attuale. 4. Lo stato della funzione legislativa tra XVI e XVII legislatura. 5. L'analisi dei dati. 5.1 I numeri complessivi delle fonti. 5.2. La prevalenza dell'iniziativa governativa. 5.3 Tempi e modi di approvazione e passaggi parlamentari. 5.4 La presenza di leggi di dimensioni significative. 5.5. Le leggi delega e i decreti legislativi. 5.6. I decreti-legge. 5.7. Le questioni di fiducia e i maxi-emendamenti. 5.8. La manovra di bilancio e la legislazione collegata. 5.9. L'attività emendativa. 6. Sintesi dell'esame. 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La presente relazione vuole tentare di fare luce sulle trasformazioni recenti della funzione legislativa. Le considerazioni che svolgeremo prenderanno in esame i dati contenuti nel “Rapporto sulla legislazione 2017–2018” a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati al fine di analizzare, criticamente, le principali tendenze sull'esercizio della funzione legislativa, per poi svolgere qualche considerazione finale circa il rapporto tra la legge parlamentare e gli atti aventi forza di legge e sui riflessi che le fonti hanno sulla forma di governo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un esame approfondito del Rapporto v. *funditus* P. GAMBALE - G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018. Per un'analisi della XVII legislatura v. lo speciale di *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018, dal titolo «Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio. Atti del Convegno “Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio” Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 9-17-23 aprile 2018», dove compaiono i saggi di: E. ROSSI - F. PACINI, *Le ragioni di un bilancio della XVII legislatura*; M. GIANNELLI, *Spunti sulla frammentazione della legge costituzionale nella XVII legislatura*; E. CATERINA, *Appunti sull'impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*; A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*; P. RAMETTA, *I decreti legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*; G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*; L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*; L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*; G. Lauri, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella XVII legislatura. Appunti e tendenze*; A. RAZZA, *Diario di fine legislatura: le cinque leggi elettorali*; F. MEDICO, *Politiche del lavoro e Costituzione: la XVII legislatura e il contratto a tutele crescenti*; M. MONTI, *La XVII legislatura e la libertà di espressione: un bilancio fra luci e ombre*; L. DI DONATO, *Analisi delle politiche in materia di anticorruzione: luci e ombre*.

## 2. Il quadro costituzionale

Il punto di partenza del presente discorso non può non essere un richiamo, seppure sintetico, al modello costituzionale relativo alla funzione legislativa, al procedimento legislativo e al rapporto tra questo e i meccanismi per approvare gli atti aventi forza di legge.

Come è noto, chi ha definito la cornice costituzionale ha operato un sottile bilanciamento tra elementi innovativi e conservativi nella disciplina della funzione legislativa. Sul piano delle singole fonti, la Costituzione ribadisce la centralità della legge parlamentare come fonte direttamente attuativa ed integrativa delle disposizioni costituzionali di maggior rilievo (si pensi alla fitta trama delle riserve di legge previste in materia di diritti fondamentali, ma non solo)<sup>2</sup>. Un compito che è assai diverso da quello che le Costituzioni del XIX secolo affidavano alla legge parlamentare nel quadro di Carte costituzionali flessibili, sia in termini di garanzia, democratica sia in termini di garanzia della legalità costituzionale. Infatti, non si permette più una discrezionalità piena del legislatore ma, per il tramite del controllo di costituzionalità, se ne vincolano le scelte rispetto al quadro dettato nella Costituzione stessa<sup>3</sup>.

Anche per quanto riguarda il procedimento legislativo la nostra Costituzione opera delle scelte che sono da un lato rivolte al futuro, e perciò possono essere considerate innovative, e dall'altro rappresentano un consolidamento degli aspetti storici della funzione legislativa, così come questo potere è venuto maturando nel passaggio dallo stato assoluto allo stato liberale. La norma contenuta nell'art. 70 Cost., riecheggiando le previsioni delle Costituzioni liberali ottocentesche, afferma il ruolo centrale e paritario delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa e rimanda implicitamente agli articoli successivi la declinazione dello stesso potere di approvare le leggi<sup>4</sup>. L'articolo 71 Cost. ci dice in maniera molto scarna come si avvia l'iter di formazione delle leggi, senza prevedere quale degli organi o soggetti menzionati debba essere più importante o semplicemente più rilevante degli altri nella fase di iniziativa<sup>5</sup>. Al contempo, l'art. 72 Cost. individua le basi del procedimento legislativo che dovranno essere specificate nei due regolamenti parlamentari di Camera e Senato<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Su cui v. le considerazioni di F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008.

<sup>3</sup> P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè 2011.

<sup>4</sup> N. LUPO, *Art. 70 (commento a)* in R. BIFULCO - M. OLIVETTI - A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, pp. pp. 1335-1355.

<sup>5</sup> A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, Treccani, 1989.

<sup>6</sup> P. PASSAGLIA, *Art. 72 (commento a)*, in N. LUPO, *Art. 70 (commento a)* in R. BIFULCO - M. OLIVETTI - A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379-1401.

Si comprende bene, dunque, che i Costituenti prudentemente scelsero di non operare grandissimi slanci in avanti<sup>7</sup>, salvo alcuni aspetti che rappresentarono dei punti di compromesso tra le forze politiche, tra cui possiamo individuare: per quanto riguarda l'art. 70 Cost., l'esclusione nell'ottica delle norme dello Statuto Albertino del Capo dello Stato dall'esercizio della funzione legislativa insieme alle Camere; per quanto riguarda l'art. 71 Cost., l'inserimento dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare; per quanto riguarda l'art. 72 Cost., la previsione che alcune leggi potessero essere approvate direttamente in Commissione. A queste norme vanno ovviamente aggiunti gli articoli 76 e 77 Cost. che stabiliscono rispettivamente il controllo delle Camere rispetto all'esercizio, di per sé eccezionale, della funzione legislativa da parte del Governo, attraverso l'istituto della delega e la decretazione d'urgenza.

### 3. Le caratteristiche principali della situazione attuale

Se assumiamo questo dato come il punto di partenza, possiamo bene intendere quanto la situazione odierna sia lontana e per certi aspetti molto divergente rispetto al quadro di matrice costituente. I fenomeni a cui assistiamo operano nel duplice livello indicato: quello della limitazione della superiorità della legge e quello del mancato rispetto delle procedure legislative.

Negli anni la legge parlamentare ha subito un ridimensionamento notevole a tutto favore, soprattutto, delle fonti primarie del Governo e delle fonti europee, oltre che delle norme di provenienza regionale e degli atti delle autorità amministrative indipendenti<sup>8</sup>. Questo stravolgimento rispetto alle norme costituzionali ha evidenziato, da un lato, la necessità di un ripensamento generale del rapporto tra le fonti (dalla gerarchia e la competenza alla rete<sup>9</sup>, per esempio) e, dall'altro, ha evidenziato che la disciplina costituzionale, così generale e indeterminata, avrebbe bisogno di una rimeditazione, perché non regge più rispetto alle trasformazioni a cui è soggetta l'esperienza statale<sup>10</sup>.

Anche sul versante dei procedimenti, gli ultimi anni hanno mostrato un allontanamento progressivo dal quadro costituzionale. Le sorti e, forse, le ambiguità insite nell'idea della legge e del principio di legalità<sup>11</sup>,

---

<sup>7</sup> Ad esempio, la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione accantonò l'idea dell'on. Costantino Mortati di inserire nella Costituzione una norma che fissasse il limite di tempo entro il quale la Camera che esamina il provvedimento per ultima avrebbe dovuto pronunciarsi per ultima.

<sup>8</sup> P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi. Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007.

<sup>9</sup> B. PASTORE, *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Cedam, Padova, 2014 e prima ancora il saggio dello stesso autore ID. *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare - Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2009.

<sup>10</sup> P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giustizia civile*, n. 4/2014.

<sup>11</sup> L. GENINATTI SATÈ, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2005, pp. 885 s.

unite ai cambiamenti della realtà politica e istituzionale, hanno portato una serie di importanti conseguenze anche sul modo in cui debba svilupparsi la funzione legislativa. Per le procedure vale, infatti, la stessa conclusione che abbiamo evidenziato per la legge, dato che esse hanno subito il cambiamento più forte rispetto alla configurazione che aveva assunto nei precedenti decenni dell'esperienza repubblicana. Le ragioni di questi cambiamenti e delle ambiguità evocate sono numerose. Anzitutto, il fatto che la Costituzione e poi i regolamenti parlamentari si limitano ad adeguare un procedimento che deriva dal periodo statutario, e che quindi era stato disegnato per una stagione politica molto lontana, nella quale non c'era una Costituzione rigida, uno stato sociale così forte ed esigente, l'Unione europea e soprattutto leggi elettorali di stampo maggioritario.

Soprattutto, è il mutamento maggioritario del periodo 1993–1994 ad aver comportato un vistoso allontanamento rispetto alle previsioni costituzionali e regolamentari dedicate al procedimento legislativo, avendo spostato sul rapporto più stretto tra maggioranza parlamentare e compagine governativa il fulcro della proposta legislativa e del potere di emendamento<sup>12</sup>. Ne è derivata un'alterazione delle prassi applicative delle norme sulla approvazione articolo per articolo (art. 72, comma 1 Cost.), delle previsioni sulla approvazione in Commissione (art. 72, comma 1 Cost.), di quelle concernenti l'approvazione delle leggi da parte di entrambe le Camere (art. 70 Cost.), delle regole relative all'esercizio del potere di delega legislativa (art. 76 Cost.) e, infine, delle norme che delimitano la capacità emendativa del Parlamento rispetto alla legge di conversione (art. 77 Cost.).

#### **4. Lo stato della funzione legislativa tra XVI e XVII legislatura**

Passiamo alla situazione attuale. La XVII legislatura rappresenta certamente un *unicum* se evidenziamo i principali fatti economici, sociali ed istituzionali che si sono svolti dal 2013 al 2018<sup>13</sup>. Dopo l'esito elettorale "inatteso e senza vincitori" del 24–25 febbraio 2013<sup>14</sup>, in cui l'Italia è improvvisamente ripiombata in un contesto politico nominalmente multipolare, è seguito un lungo periodo di incertezza politica in cui si sono intrecciati una serie di eventi eccezionali, alcuni dei quali inediti nella storia repubblicana italiana. Abbiamo assistito, tra l'altro, alla prima rielezione di un presidente della

---

<sup>12</sup> N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>13</sup> G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018.

<sup>14</sup> M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1/2014, p. 1

Repubblica<sup>15</sup>, alla prima volta in cui la Corte costituzionale ha annullato una legge elettorale<sup>16</sup>, a un tentativo di modifica della Costituzione molto ampio e poi naufragato di fronte al voto popolare, sul quale oltretutto il Paese si è spaccato in due tra sostenitori e oppositori della riforma<sup>17</sup>. E intanto, gli italiani hanno continuato a vivere nella morsa della crisi economica e dell'emergenza migratoria mentre a livello politico si consumava uno scontro feroce tra forze politiche nuove, dichiaratamente “antisistema”, e soggetti che avevano dominato la scena politica negli anni del maggioritario.

Se su questi aspetti la XVII legislatura ha rappresentato un caso che verrà ricordato per lungo tempo, diversa è la situazione per quanto riguarda l'esercizio del potere legislativo. Specie se analizzata con la lente di chi osserva i numeri e le statistiche dell'attività legislativa delle Camere e del Governo, nella passata legislatura emergono numerosi elementi di continuità con la precedente legislatura (XVI).

Come accennato in precedenza, con l'avvento del maggioritario il Governo ha assunto una notevole centralità nella gestione dei processi di produzione normativa, non già in forza della funzione esecutiva ma in quanto, da un lato, titolare insieme al Parlamento della funzione di indirizzo politico<sup>18</sup> e, dall'altro, in forza del ruolo assunto nella attuazione del diritto di derivazione europea<sup>19</sup>.

Questi cambiamenti non hanno determinato la preponderanza assoluta del Governo rispetto al Parlamento - come avviene in alcuni stati retti da forme di governo presidenziali o in alcune varianti della forma parlamentare -, ma solo uno “spostamento del baricentro” legislativo, in base al quale al potere di indirizzare e di aprire il procedimento legislativo con una proposta molto solida, corrisponde in capo alle maggioranze parlamentari la titolarità di un potere di “forte condizionamento” della produzione legislativa attraverso il potere di proporre emendamenti<sup>20</sup>.

Gli osservatori più attenti alle dinamiche politiche sottostanti a questa situazione<sup>21</sup> hanno evidenziato che, in forza delle trasformazioni più recenti, si è determinata una fortissima ambivalenza nella forma di governo (parlamentare) italiana, al punto che oggi tutto il nostro sistema parlamentare, compresa la funzione legislativa, può essere letto come un grande braccio di ferro tra Governi che mostrano grande

---

<sup>15</sup> V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2016.

<sup>16</sup> Sia consentito sul punto rimandare a E. LONGO - A. PIN, *Judicial Review, Election Law, and Proportionality*, in *Notre Dame J. Int'l Comp. L.*, 2016, p. 101 s.

<sup>17</sup> Sul dopo-referendum v. N. LUPO – V. LIPPOLIS, *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.

<sup>18</sup> V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in S. FABBRINI - V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2011. V. da ultimo sul punto anche N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, pp. 924 ss.

<sup>19</sup> Sul punto si v. il recente volume G. PICCIRILLI - E. MOAVERO MILANESI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia: un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, Cacucci, 2018.

<sup>20</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009.

<sup>21</sup> L. VERZICHELLI, *Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura repubblicana: cosa è diventato il nostro Parlamento?*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018 (a cura di M. Malvicini).

capacità decisionale, almeno nella fase di formulazione delle proposte legislative, e maggioranze parlamentari che con grande capacità reattiva su ogni singola iniziativa legislativa riescono a barattare il minor tempo della decisione con un contenuto legislativo ad esse più favorevole<sup>22</sup>.

Come si vedrà più avanti, la produzione di norme di fonti primarie è dominata - sia in termini numerici sia in termini procedurali - da una molteplicità di procedure attivate in modo “reattivo” che danno certezza di conclusione: principalmente, le deleghe legislative, il procedimento di conversione dei decreti-legge e processi normativi altamente tipizzati, come quelli legati al ciclo di bilancio e al recepimento del diritto europeo.

Se questa è la situazione, l'abuso degli atti aventi forza di legge e il carico eccessivo posto sulla legge di bilancio dimostrano qualche cosa di più che la semplice perdita di centralità del Parlamento o la mera preponderanza dell'Esecutivo<sup>23</sup>.

Del resto, queste prassi sono l'espressione di un cambiamento complessivo del rapporto tra Governo e Parlamento che non si rispecchia del tutto nel quadro costituzionale dei poteri o comunque nei meccanismi che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi. Esse evidenziano il bisogno del Governo - e prima ancora delle burocrazie ministeriali<sup>24</sup> - di imporsi su maggioranze poco compatte attraverso l'uso di strumenti legislativi che assicurino tanto certezza negli effetti degli interventi normativi, quanto immediatezza nella risposta politica alle esigenze socio-economiche espresse dai propri elettori. Ma il passaggio dal sistema politico consensuale ad uno di tendenza maggioritario ha determinato anche conseguenze importanti con riguardo alla procedura legislativa. La più evidente oggi riguarda l'opposizione, il cui ruolo in questi anni è cambiato notevolmente. In forza del nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo la minoranza rischia spesso di essere estromessa dalle dinamiche della approvazione delle leggi, divenendo quantomai ininfluenza all'interno delle dinamiche della vita parlamentare.

Le conseguenze dei cambiamenti recenti non si fermano qui. Negli anni è cresciuta notevolmente la distanza tra la prassi (*l'essere*) e il *dover essere* descritto dalle norme della Costituzione sulla funzione, iniziativa e procedimento legislativo, portando a individuare quella che abbiamo chiamato in un'altra sede la “precarietà della legislazione”<sup>25</sup>: un termine sintetico e sufficientemente evocativo che fosse capace di mostrare come la spinta maggioritaria della forma di governo e i cambiamenti sociali recenti abbiano

---

<sup>22</sup> Cfr. A. PEDRAZZANI, *Fare le leggi nella Seconda Repubblica: Come cambia il Parlamento*, Milano, Egea, 2017.

<sup>23</sup> Un tema di cui si parla già da circa quaranta anni. Cfr. E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, p. 343 ss.

<sup>24</sup> Secondo quanto mirabilmente già scriveva M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, a cura di F. Fusillo, Roma-Bari, Laterza, 1982.

<sup>25</sup> E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

determinato una alterazione epocale dell'assetto delle fonti; sicché non è più scontato che il diritto prodotto dalle fonti primarie sia da ritenere stabile, conoscibile e soprattutto produttivo di certezza giuridica<sup>26</sup>.

Il termine “precarietà” vuole sottolineare che non si tratta semplicemente di prassi e tendenze che generano storture e affanni del procedimento legislativo, ma di problemi più profondi che evidenziano tutta l'incapacità riformatrice del nostro sistema politico e al contempo l'inadeguatezza degli attori istituzionali nel trovare una soluzione alternativa in un contesto di perdurante crisi.

Nell'utilizzo surrettizio degli atti aventi forza di legge in luogo della legge ordinaria si nasconde infatti il tentativo delle maggioranze governative di trovare strade per colmare la mancanza di riforme del procedimento legislativo (per la via costituzionale o la via regolamentare)<sup>27</sup>.

Tra l'altro, e per completare quanto detto finora, tale situazione si conferma anche nella legislatura in corso (XVIII), durante la quale si registra il sostanziale consolidamento di una trasformazione che non dipende più solo dal colore politico delle maggioranze o da situazioni contingenti<sup>28</sup>.

L'ultimo esempio di come la prassi si sia allontanata dalla Costituzione si è verificato durante l'iter di approvazione dell'ultima legge di bilancio (l. n. 145/2018), allorché sia il Senato che la Camera hanno dovuto votare il testo della legge di bilancio a scatola chiusa, senza poterne conoscere l'effettivo contenuto fino alla notte precedente alla approvazione definitiva<sup>29</sup>.

Quest'ultima vicenda e il suo seguito di fronte alla Corte costituzionale, proprio in forza di un ricorso della opposizione (senatori del Partito Democratico), dimostrano quanto profonda sia divenuta la precarizzazione della funzione legislativa e come il costante uso di procedure e meccanismi di produzione del diritto “reattivi” che non favoriscono il formarsi di una agenda decisionale condivisa tra Governo e Parlamento, ma che accentuano solo la struttura “avversariale” dei meccanismi decisionali, segnino una trasformazione profonda delle istituzioni al vertice dello Stato<sup>30</sup>.

Infine, su questo accumularsi di prassi e di riletture costituzionali si scorgono gli attuali dilemmi della rappresentanza politica, sulla quale incombe un cambiamento di “forma mentis” dei nostri

---

<sup>26</sup> L. GENINATTI SATÈ, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 151 ss.

<sup>27</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una ri-forma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018 (a cura di M. Malvicini).

<sup>28</sup> Per i dati più aggiornati v. quanto pubblicato dall'Osservatorio legislativo di OPENPOLIS, *Decreti (incompleti) per implementare il programma di governo*, 13 marzo 2019. Disponibile in: <https://www.openpolis.it/decreti-incompleti-per-implementare-il-programma-di-governo>

<sup>29</sup> V. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione* e R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)* entrambi in *federalismi.it*, n. 4/2019.

<sup>30</sup> V. anche l'esempio del ruolo delle due Camere nell'ambito del processo di costruzione del regionalismo asimmetrico ex art. 116 Cost.

rappresentanti<sup>31</sup>, stretti oramai nella morsa dell'istante, della liquidità, della volatilità degli orientamenti e soprattutto di una "autoreferenzialità", che sfocia in alcuni casi nel vero e proprio "narcisismo" politico<sup>32</sup>.

## 5. L'analisi dei dati

Quanto finora detto, trova conferma nei numeri degli atti normativi primari. Proviamo a introdurci sinteticamente nell'esame attraverso l'analisi dell'ultimo rapporto dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati.

### 5.1 I numeri complessivi delle fonti

Nella XVII legislatura sono state approvate 736 fonti primarie: 379 leggi, 100 decreti-legge e 260 decreti legislativi. Sono stati poi approvati 35 regolamenti di delegificazione.

Le 379 leggi si dividono nelle seguenti categorie: 150 leggi di ratifica (39,57% del totale), 106 "altre leggi ordinarie" (27,97%), 83 leggi di conversione di decreti-legge (21,90%), 18 leggi di bilancio (4,75%), 10 leggi collegate (2,64%), 10 leggi europee (2,64%), 2 leggi costituzionali (0,53%). Il trend è stato sostanzialmente lo stesso nella XVI legislatura, quando vennero approvate 739 fonti primarie: 391 leggi, 118 decreti-legge, 230 decreti legislativi. A questi si aggiungono 82 regolamenti di delegificazione. Le leggi sono così divise: 144 leggi di ratifica (36,83%), 109 "altre leggi ordinarie" (27,88%), 106 leggi di conversione di decreti-legge (27,11%), 20 leggi di bilancio (5,12%), 5 leggi collegate (1,28%), 3 leggi europee (0,78%), 4 leggi costituzionali (1,02%)<sup>33</sup>.

Le tendenze generali della legislazione assimilano fortemente le due legislature considerate nonostante la notevole differenza delle maggioranze parlamentari formatesi nell'una e nell'altra. Sebbene in entrambe le legislature la produzione normativa sia costituita soprattutto da leggi ordinarie e in quota minoritaria da atti aventi forza di legge<sup>34</sup>, il peso delle leggi di iniziativa vincolata del Governo (leggi di ratifica, leggi di conversione, leggi di bilancio, leggi europee e di delegazione europea) e dei disegni di legge governativi ha condizionato fortemente il numero complessivo delle leggi approvate, rappresentando circa il 75% del totale. In particolare, i commi dei decreti-legge coordinati (cioè come risultanti una volta convertiti) continuano a contribuire per gran parte (il 42,34% nella XVII legislatura) alla dimensione complessiva

<sup>31</sup> S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa. 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

<sup>32</sup> G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica*, Venezia, Marsilio, 2018.

<sup>33</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura. Estratto dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, XVIII legislatura, Roma, 2018.

<sup>34</sup> Decreti-legge: 14,37% nella XVI Legislatura e 12,92% nella XVII. Decreti legislativi: 28,01% nella XVI e 33,59% nella XVII. Regolamenti di delegificazione: 9,99% nella XVI e 4,52% nella XVII.

delle leggi (come risultante dalla somma dei commi delle leggi, comprensivi dei commi delle leggi di conversione, e dei commi dei decreti-legge nel testo coordinato)<sup>35</sup>.

Anche l'andamento della produzione normativa si svolge secondo linee evolutive molto simili in tutte e due le legislature. Ambedue prendono avvio con un'intensa produzione normativa, concentrata però in un numero relativamente ridotto di leggi, che sale nel periodo centrale della legislatura per poi scendere lievemente all'avvicinarsi della sua scadenza<sup>36</sup>.

Il numero dei decreti-legge emanati durante la XVII legislatura è relativamente più basso rispetto a quello della XVI (100 contro 118). Ancora più basso è il numero delle leggi di conversione (106 nella XVI e 83 nella XVII)<sup>37</sup>. In generale, però, le leggi di conversione segnano una contrazione (dal 27,11% della XVI Legislatura al 21,90% della XVII), corrispondente anzitutto al minore numero di decreti-legge (su cui v. *infra*).

Quanto al procedimento di approvazione delle leggi, si registra un significativo ricorso alla Commissione in sede referente e una diminuzione delle Commissioni in sede legislativa (dal 17,93% della XVI legislatura al 9,8% della XVII). Questo dato si accompagna ad altri due elementi significativi: l'aumento del tempo di approvazione dei progetti di legge di iniziativa parlamentare (438 giorni per la XVI e 595 per la XVII) e la riduzione della percentuale di proposte di legge di iniziativa parlamentare promosse da deputati appartenenti all'opposizione che poi sono state definitivamente approvate (18,7% nella XVI e 12,1% nella XVII). La riduzione nell'uso della Commissione in sede legislativa merita di essere segnalata come una conferma di un *trend* che oramai si registra da molto tempo e che deriva soprattutto dal cambiamento del sistema politico<sup>38</sup> e dal diverso ruolo svolto dalle Commissioni permanenti<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> A questo dato, soprattutto nell'ultimo anno, concorrono però, in misura significativa, le modifiche parlamentari (nel 2017 la dimensione in termini di commi dei decreti-legge praticamente raddoppia).

<sup>36</sup> Per la XVII legislatura, nel periodo 15 marzo–31 dicembre 2013 sono state approvate 31 leggi con una media di commi per legge di 37,9. Nei due anni successivi si assiste a un graduale aumento delle leggi approvate. Nel 2014 sono approvate 72 leggi, con una media di 23 commi per legge; il 2015 fa registrare 87 leggi con una media di commi per legge di 27,8. Il 2016 fa segnare il picco della legislatura, con 96 leggi approvate (il numero medio di commi per legge è di 26,7). Il 2017 vede una riduzione del numero (93), e della dimensione media delle leggi (20,2 commi per legge).

<sup>37</sup> Lo scarto tra decreti e leggi di conversione è dovuto soprattutto al fenomeno della “confluenza”, e in misura minore dalla decadenza di un decreto-legge, in base al quale come sappiamo si fanno partire due decreti-legge e uno solo di essi arriva alla fine inglobando l'altro. Sul tema v. B. CIMINO - S. MORETTINI - G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 53 ss.

<sup>38</sup> A. LIJPHART, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*, New Haven, Yale University Press, 1999.

<sup>39</sup> Su questo punto la dottrina recente ha mostrato come il giudizio sulla “recessività” della commissione deliberante vada ridimensionato in ragione del fatto che non è la procedura ad aver perso appeal ma sono le leggi a riserva di assemblea ad essere oramai la stragrande maggioranza. V. sul punto G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*,

## 5.2 La prevalenza dell'iniziativa governativa

In tutte e due le legislature si nota una netta prevalenza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare, segno del fatto che oramai – come è stato poc'anzi ripetuto – siamo dinnanzi ad una fase matura dello sviluppo del sistema politico maggioritario, entro la quale la proposta di leggi da parte del Governo rappresenta il mezzo principale per dare attuazione al programma legislativo della maggioranza parlamentare<sup>40</sup>.

Se prendiamo in considerazione le leggi derivanti dalla iniziativa parlamentare, emerge che solo per il 55% delle leggi il primo firmatario era un parlamentare appartenente a un gruppo di maggioranza, mentre per il restante 45% delle leggi approvate l'iniziativa è o dell'opposizione (per il 18,75% nella XVI e per 12,1 nella XVII) o è mista<sup>41</sup> (per il 26,25% nella XVI e per 31,9% nella XVII).

È invece scarsamente incidente l'iniziativa legislativa popolare. Nessuna proposta di questo genere è divenuta legge, anche se in due casi le iniziative popolari sono confluite in un testo unificato poi divenuto legge (uno nella XVI e uno nella XVII). Mentre è scesa da 13 a 4 il numero di leggi approvate in base alla cd. "iniziativa mista", cioè testi unificati che mettono insieme un disegno di legge di iniziativa governativa con uno o più progetti di legge di iniziativa diversa.

Un dato interessante che mostra l'Osservatorio sulla legislazione, di natura comparata, riguarda la percentuale di iniziativa governativa di successo in altri stati europei. Qui si nota che il nostro Paese non si discosta significativamente da: Francia (80%), Germania (83%), Regno Unito (73%) e Spagna (90%).

## 5.3 Tempi medi di approvazione e passaggi parlamentari

L'iniziativa governativa prevale su quella parlamentare non solo per i numeri complessivi, ma anche con riguardo ai tempi medi di esame e di approvazione. Si può ben dire che è da questo secondo elemento che deriva il primo dato.

---

Torino, Giappichelli, 2016, pp. 2380 s.; G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, cit., p. 8–9.

<sup>40</sup> Nella XVII legislatura sono stati presentati 6.417 progetti di legge parlamentare. Di 1.943 progetti di legge è stato avviato l'esame. Solo 80 sono divenuti legge (il 3,6% di quelli per i quali è stato avviato l'esame). Di 371 disegni di legge del Governo il 64,95% è divenuto legge. Sul totale delle 379 leggi approvate, ben 282 sono di iniziativa governativa, pari al 74,4% del totale, mentre 97 sono di iniziativa parlamentare (o mista o regionale). Nella XVI legislatura erano stati presentati 8.399 progetti di legge parlamentare. Per 2.232 progetti di legge è stato avviato l'esame. Solo 92 sono stati approvati (il 3,8% di quelli per cui è stato avviato l'esame). Il Governo invece ha presentato 482 disegni di legge, di cui il 63,07% è divenuto legge. Per quel che riguarda la prevalenza dell'iniziativa governativa occorre tenere comunque presente la forte incidenza tra le leggi approvate delle leggi di ratifica. Su questi aspetti v. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, cit., pp. 6–8.

<sup>41</sup> Testo unificato di proposte della maggioranza e dell'opposizione.

Nella XVI legislatura il tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare (considerando il periodo dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva) è stato di circa 483 giorni. Il numero sale a 595 giorni nella XVII legislatura. All'opposto, il tempo medio di approvazione dei disegni di legge governativi - esclusi i disegni di legge di conversione - è stato di 154 giorni nella XVI ed è diventato di 286 giorni nella XVII (considerando il tempo che va dall'inizio dell'esame alla approvazione definitiva). Come si può notare, nella scorsa legislatura c'è stato un aumento considerevole dei giorni necessari per l'approvazione dei disegni di legge governativi dovuto soprattutto alle leggi di ratifica. Se non consideriamo queste ultime e le leggi di conversione, il numero scende a 232,5 giorni per la XVII (era 247 nella XVI legislatura).

Rimanendo sul fattore tempo, i numeri forniti dall'Osservatorio per la legislazione portano alla luce una deriva procedurale molto interessante che è legata al numero di letture che le due Camere impiegano per approvare un disegno di legge. Si nota, infatti, che nelle ultime legislature più o meno i quattro quinti delle leggi sono state approvate con un sistema di cd. «bicameralismo alternato» o «monocameralismo di fatto»<sup>42</sup>. Un sistema nel quale solo la Camera che avvia l'esame della legge interviene sul testo e l'altra si limita a confermare o ratificare la decisione presa nell'altro ramo. Durante la XVI legislatura delle 190 leggi di iniziativa governativa approvate 158 leggi (83,2%) sono state approvate con una sola lettura in ciascuna delle Camere, mentre in 25 casi è stata necessaria una nuova lettura del ramo del parlamento intervenuto per primo; in 5 casi è stata necessaria una doppia lettura<sup>43</sup>. Nella XVII legislatura si riscontrano cifre molto simili, a riprova della natura stabile di questo modo di procedere. Delle 199 leggi di iniziativa governativa, infatti, 174 (87,4%) sono state approvate con una sola lettura di entrambi i rami (in 25 casi è stata necessaria una seconda lettura di un solo ramo e per una sola legge è stata necessaria una doppia lettura).<sup>44</sup>

L'elemento forse più interessante di tutti è però il fatto che se si depurano questi ultimi numeri delle leggi di ratifica si nota un abbassamento considerevole del livello di "monocameralismo di fatto" tanto nella XVI (56,6%) quanto nella XVII legislatura (58,5%), a testimonianza del fatto che è soprattutto per quei tipi di procedimenti che oramai si usa scegliere la via più breve.

Il dato sembra contrastare - almeno apparentemente - con quanto detto in precedenza circa i giorni necessari per l'approvazione delle leggi di ratifica. Si può azzardare che il dato esprima un braccio di ferro

---

<sup>42</sup> C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 9/2013; I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

<sup>43</sup> Nei restanti 2 casi sono state rese necessarie più di due letture.

<sup>44</sup> È evidente che questo dato può essere ascritto ad una sorta di anticipazione di quanto era stato previsto nella riforma costituzionale poi naufragata con il voto popolare del 6 dicembre 2016.

tra maggioranza e Governo, tale per cui il tempo per approvare i disegni di legge ancora dipende fortemente da variabili politiche contingenti e non già solo dalle lungaggini del bicameralismo.

È rilevante notare che la percentuale di leggi per le quali è stata sufficiente una sola lettura provenienti da progetti di legge di origine parlamentare è decisamente più alto del numero di leggi di origine governativa - tolte le leggi di conversione e di ratifica - approvate allo stesso modo<sup>45</sup>. In questa parte del documento del Rapporto sulla legislazione, inoltre, si scopre un dato ulteriore: il numero di progetti di legge che viene approvato con il primo passaggio alla Camera è nettamente maggiore del numero di leggi che viene approvato con il primo passaggio al Senato (43 contro 13 nella XVI legislatura; 36 contro 22 nella XVII legislatura). Per i casi in cui c'è bisogno di una seconda lettura solo in un ramo del Parlamento è prevalente il caso in cui nel passaggio al Senato occorre tornare alla Camera, anziché l'opposto (10 casi in cui si è verificato il passaggio Camera-Senato-Camera contro 13 casi in cui si sono verificato Senato-Camera-Senato nella XVI legislatura; 19 casi in cui si è verificato il passaggio Camera-Senato-Camera contro 6 casi in cui si è verificato Senato-Camera-Senato nella XVII legislatura).

#### **5.4 La presenza di leggi di dimensioni significative**

Nell'analisi delle leggi approvate, l'Osservatorio sulla legislazione mostra dati molto interessanti circa il "peso" in termini di commi delle leggi approvate. Nella XVI legislatura ogni legge era composta di 21,2 commi in media, mentre nella XVII di 26,2<sup>46</sup>.

#### **5.5 Le leggi delega e i decreti legislativi**

Si è già visto che lo strumento della delega rappresenta numericamente il metodo più utilizzato per la produzione di fonti normative primarie. L'uso massiccio del decreto legislativo si è consolidato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 (XIII legislatura) come mezzo principale per attuare il programma di governo e per recepire il diritto europeo<sup>47</sup>. Accanto alla fisiologia dell'istituto, si scorge la tendenza ad eludere il dettato degli artt. 70, 72 e 76 Cost. attraverso la previsione di principi e criteri

---

<sup>45</sup> 70% nella XVI legislatura e 63% nella XVII.

<sup>46</sup> Con un valore elevato di commi medi per legge all'inizio della XVII legislatura (37,9). Per un esame delle ragioni di questa tendenza sia consentito rimandare a E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del governo nel primo anno della XVII Legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2014.

<sup>47</sup> G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 47 ss.

direttivi eccessivamente elastici (ove non di deleghe che difettano di questi due requisiti) o attraverso lo sfioramento dei termini per l'attuazione del potere di delega<sup>48</sup>.

Tuttavia, è il ricorso incontrollato a decreti legislativi correttivi di un decreto legislativo principale a determinare la maggiore incertezza del diritto e il peggioramento più forte del processo legislativo che in questo modo viene realizzato. Anche su questi aspetti - come vedremo nel caso del decreto-legge - è intervenuta la Corte costituzionale, la cui giurisprudenza però ancora non è riuscita a risolvere del tutto i numerosi problemi generati dagli abusi descritti<sup>49</sup>.

Nel corso della XVII Legislatura sono state approvate 36 leggi-delega; di queste, 9 danno attuazione al diritto europeo; in 12 leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale in quanto finalizzata o a dare attuazione a specifici aspetti ovvero al riordino normativo conseguente alle riforme introdotte con la legge; 15 leggi, invece, affidano ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento. In continuità con quanto avvenuto nelle precedenti ultime legislature di durata quinquennale<sup>50</sup>, quest'ultima tipologia è riscontrabile soprattutto tra le leggi approvate negli anni centrali della legislatura (2014–2016). Ciò conferma l'orientamento ad affidare a deleghe di ampia portata l'attuazione di parti significative del programma di governo<sup>51</sup>. Il trend è molto simile nel periodo 2008–2013, quando furono approvate numerose deleghe di “riforma di settori specifici dell'ordinamento” e leggi con deleghe cd. “accessorie”<sup>52</sup>.

Vediamo ora la natura delle deleghe e dei decreti legislativi nelle due legislature considerate. Nella XVI legislatura sono state conferite 401 deleghe (di cui 280 attuative del diritto europeo), distinte in 236 deleghe primarie (159 attuative del diritto europeo) e 165 deleghe integrative/correttive (121 attuative del

---

<sup>48</sup> Su questa prassi v. B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, cit., pp. 109 ss

<sup>49</sup> Su questi aspetti v. le recenti Corte cost. sentt. n. 251/2016 e 104/2017. Ancora prima la Corte era intervenuta con la nota sent. 340/2007

<sup>50</sup> La XIV, 2001–2006, e la XVI, 2008–2013.

<sup>51</sup> Per la XVI legislatura: la legge sulla pubblica amministrazione (l. 4 marzo 2009, n. 15), il “collegato lavoro” (l. 4 novembre 2010, n. 183), la legge Gelmini (l. 30 dicembre 2010, n. 240), lo “statuto delle imprese” (l. 11 novembre 2011, n. 180), la “riforma Fornero” (l. 28 giugno 2012, n. 92), la materia del finanziamento dei partiti (l. 6 luglio 2012, n. 96), l'ordinamento della professione forense (l. 31 dicembre 2012, n. 247). Per la XVII legislatura: il “Jobs Act” (l. 10 dicembre 2014, n. 183), la riforma del sistema carcerario (l. 28 aprile 2014, n. 67), la legge Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56), il sistema fiscale (l. 11 marzo 2014, n. 23), la “green economy” (l. 28 dicembre 2015, n. 221), la riforma della Rai (l. 28 dicembre 2015, n. 220), la legge Madia sulla p.a. (l. 7 agosto 2015, n. 124), la “buona scuola” (l. 13 luglio 2015, n. 107), la riforma dell'editoria (l. 26 ottobre 2016, n. 198), la riforma del settore agricolo e alimentare (l. 28 luglio 2016, n. 154), la riforma del Terzo settore (l. 6 giugno 2016, n. 106), la legge sulle unioni civili e le convivenze di fatto (l. 20 maggio 2016, n. 76), il sistema della magistratura onoraria (l. 28 aprile 2016, n. 57), il fallimento (l. 19 ottobre 2017, n. 155), il reddito di inclusione (l. 15 marzo 2017, n. 33).

<sup>52</sup> Delle 24 leggi di delega, 4 intervenivano in materia di diritto europeo, 10 avevano una delega accessoria rispetto all'impianto generale della legge e in altre 10 invece si affidava alle deleghe la riforma complessiva di uno o più settori.

diritto europeo). Con proporzioni simili ma numeri diversi, nella XVII legislatura sono state approvate in totale 533 deleghe (di cui 380 attuate del diritto europeo) distinte in 302 primarie (206 attuative del diritto europeo) e 251 deleghe integrative/correttive (174 attuative del diritto europeo).

Quanto ai decreti legislativi approvati, risulta che nella XVI legislatura sono stati approvati 230 atti (140 attuativi del diritto europeo), distinti in 192 primari (140 attuativi del diritto europeo) e 38 integrativi/correttivi (24 attuativi del diritto europeo). Nella XVII legislatura il numero sale a 257 decreti legislativi, distinti in 238 primari (153 attuativi del diritto europeo) e 19 integrativi/correttivi (7 attuativi del diritto europeo).

Anche in questo caso, in forza dell'effetto di molteplici fattori, si nota la diminuzione di fenomeni patologici concernenti l'uso della delega legislativa, cioè la prassi di stravolgere i limiti dell'art. 76 Cost. attraverso le deleghe integrative e correttive. I dati più recenti segnano - se non un blocco - una forte limitazione di questo uso<sup>53</sup>. Ciò che si conferma in modo netto è, invece, la "crucialità" dell'istituto della delega come mezzo per l'attuazione di quei punti (importanti) del programma di governo che, potremmo dire, vengono lasciati alla definizione della agenda legislativa dell'Esecutivo.

Venendo al piano delle fonti, il ragionamento che si può fare partendo dai numeri sull'uso delle deleghe va in due direzioni<sup>54</sup>. La prima è quella che mette in evidenza la duttilità e l'efficacia della delega come meccanismo buono per molti scopi<sup>55</sup>. Sebbene siano molte le deleghe inattuate al termine della legislatura - forse per ragioni fisiologiche, ma anche politiche, e - nondimeno - connaturate allo scarto tra prassi e modello costituzionale<sup>56</sup> - questo strumento di normazione si contraddistingue per la notevole duttilità, potendo essere piegato in molte direzioni in ragione della ampiezza della previsione costituzionale. Il secondo rilievo che può essere condotto alla luce dei numeri riguarda l'uso tipizzato della delega e del decreto legislativo. Negli ultimi venticinque anni le funzioni di questi meccanismi si sono

---

<sup>53</sup> Quello delle deleghe integrative e correttive è forse il sintomo più evidente di «una vera e propria trasformazione strutturale dell'istituto della delega legislativa». Attraverso questa tipologia di deleghe si realizza, infatti, un trasferimento stabile del potere legislativo al Governo, che si trova in tal modo ampliati moltissimo i propri poteri grazie alla capacità di realizzare una legislazione «sperimentale» nella quale si possono valutare gli effetti prodotti dal primo intervento e poi correggerli successivamente. Si producono, così, «catene normative» nelle quali le prime norme e le correzioni si confondono lasciando l'interprete in una condizione di «incertezza» e di creazione di un diritto che è per statuto «imperfetto». Sul punto v. *infra multis* A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 713.

<sup>54</sup> Per ulteriori indicazioni che vengono dall'esame della prassi sia consentito rinviare a E. LONGO, *La legge precaria...*, cit., *passim*.

<sup>55</sup> Cfr. sul tema la tesi di S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990.

<sup>56</sup> È la tesi di D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Napoli, Esi, 2017.

progressivamente tipizzate<sup>57</sup>: da un lato, nel servire l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo e, dall'altro, nel garantire l'attuazione del diritto europeo.

## 5.6 I decreti-legge

Si è già fatto cenno alla circostanza che il numero dei decreti-legge è sceso significativamente durante la XVII legislatura (da 118 a 100). Per spiegare questo dato occorre usare ancora una volta un approccio multifattoriale. Il rapporto sullo stato della legislazione attribuisce la diminuzione dei decreti-legge principalmente ad un uso più razionale delle fonti primarie ed in particolare alla assimilazione, all'interno del procedimento di formazione delle leggi, di due indirizzi convergenti: da un lato, la dottrina che la Corte costituzionale ha avviato con le sentenze nn. 22/2012<sup>58</sup>, 32/2014 e 237/2013, le quali hanno censurato (per la prima volta) disposizioni inserite nelle leggi di conversione perché eterogenee rispetto al contenuto originario; dall'altro, i moniti espressi dai Presidenti Ciampi, Napolitano e Mattarella durante le loro presidenze<sup>59</sup>. Entrambi gli indirizzi sono stati fatti propri dal Comitato per la legislazione che nella sua "giurisprudenza" ha più volte fatto ad essi riferimento<sup>60</sup>.

Sebbene non si possa dire che vi è una corrispondenza diretta tra sentenze della Corte e i moniti dei Presidenti della Repubblica, da un lato, e il diverso utilizzo delle fonti primarie, dall'altro, si può comunque riconoscere che tali indirizzi hanno inciso notevolmente sulla prassi e sull'uso eccessivamente "disinvolto" dei decreti-legge. Non è un caso, infatti, che la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera, nella riunione del 9 gennaio 2014, abbia avuto modo di richiedere alla Commissione Affari costituzionali la predisposizione di una relazione per l'Assemblea sul fenomeno della decretazione d'urgenza - poi approvata nella seduta della Commissione del 15 luglio 2015 - e che in questa relazione si sia sottolineata la necessità (al di là delle soluzioni a livello regolamentare, legislativo e costituzionale che avrebbero potuto essere elaborate sul tema della decretazione) di una cultura istituzionale e politica che

---

<sup>57</sup> G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 61; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 76-77.

<sup>58</sup> Con questa sentenza, come è noto, la Corte costituzionale, per la prima volta, dichiarava illegittime disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame parlamentare del relativo disegno di legge di conversione, in quanto giudicate estranee alla materia e alle finalità del decreto legge ed annoverando la Corte medesima tale estraneità «... tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere ...».

<sup>59</sup> Sulla combinazione di questi interventi sia consentito rimandare a A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2014.

<sup>60</sup> Da ultimo sul tema v. P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, Focus fonti n. 3/2017. V. In generale sul punto v. le considerazioni di L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006.

riesca, a differenza del passato, ad “impostare le azioni del Parlamento e del Governo in modo razionale, attraverso un’attenta e sistematica valutazione dei tempi e dei contenuti della decisione legislativa”, evitando un abuso del concetto di “emergenza”<sup>61</sup>.

È per questo che riteniamo occorra prendere in considerazione più fattori convergenti al fine di spiegare la diminuzione dell’uso di decreti-legge.

Anzitutto, occorre mettere in conto che tra le fonti primarie esiste una notevole fungibilità<sup>62</sup>. Se si osservano i numeri complessivi, si noterà che nella XVII legislatura sono raddoppiati i collegati alla manovra finanziaria<sup>63</sup> (da 5 a 10) ed è aumentato il numero di decreti legislativi approvati (v. *infra*).

Vi sono poi aspetti esterni legati allo sviluppo della legislazione. Nella XVI legislatura vennero approvati numerosi decreti-legge (soprattutto nel 2008 e nel 2012) per fronteggiare la crisi economica. Occorre inoltre guardare al “peso” dei decreti approvati e al loro incremento durante la fase di conversione. A fronte della riduzione del numero di leggi di conversione nella XVII Legislatura, si nota un incremento molto elevato di commi: 3.020 commi nella XVII Legislatura a fronte di 2.862 nella XVI.<sup>64</sup> E occorre infine tenere in considerazione la “multisetorialità” dei decreti approvati, la quale si evince da un dato di secondo livello, ovvero il numero di commissioni in sede referente riunite a cui si affida l’incarico di esprimere un parere sulle leggi di conversione (in media il 37,29% nella XVI Legislatura e il 39% nella XVII Legislatura).

Un ultimo accenno va fatto ai tempi medi di esame delle leggi di conversione nelle due legislature sotto esame. Se si prende il tempo che va dalla presentazione alla approvazione definitiva si nota che durante la XVI legislatura il Parlamento impiegava 46,5 giorni per la conversione contro i 50,8 giorni della XVII. Merita essere segnalato, sempre discutendo di tempi, che il tempo di istruttoria delle leggi di conversione dei decreti-legge si concentra per 2/3 nel ramo del Parlamento che inizia per primo l’esame e per il restante nell’altro ramo. Questo dato si combina chiaramente con il massiccio numero di leggi di conversione che sono approvate con una sola lettura in ciascuna delle due Camere (78,3 nella XVI legislatura e 88% nella XVII) e di cui si è parlato sopra.

---

<sup>61</sup> Cfr. *Relazione all’Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, I Commissione permanente (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni), Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, 15 luglio 2015, Allegato.

<sup>62</sup> Come rileva in modo netto G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016.

<sup>63</sup> Per i quali come è noto esiste almeno alla Camera la possibilità per il Governo di chiedere che il provvedimento venga deliberato entro un certo termine (cfr. art. 123-*bis* del Reg. Camera).

<sup>64</sup> Da segnalare però, nella XVII Legislatura, il dato più basso degli anni 2015 e 2016 (403 e 465), mentre il valore risulta più elevato nel 2017 (882), anno caratterizzato da un basso numero di decreti-legge dei quali due però di dimensioni particolarmente ampie. Cfr. Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura, cit. p. 54.

## 5.7 Le questioni di fiducia e i maxi-emendamenti

Anche nella XVII legislatura continua ad essere largamente usato lo strumento della questione di fiducia poste su maxi-emendamenti<sup>65</sup>.

Se si escludono i disegni di legge di conversione, il numero di questioni di fiducia poste dal Governo su propri disegni di legge ammonta a 5 nella XVI legislatura e a 10 nella XVII.

Nel caso dei progetti di legge di iniziativa parlamentare, il numero è ancora più basso: una sola richiesta di questione di fiducia durante la XVI legislatura e 6 casi di questione di fiducia richiesta nella XVII (su 3 provvedimenti). A differenza dei disegni di legge del Governo, qui occorre spiegare come mai il Governo abbia avuto interesse a porre la questione di fiducia per un disegno di legge di iniziativa parlamentare. È evidente che si è trattato di provvedimenti la cui approvazione era vitale per la tenuta della maggioranza che sosteneva i governi in carica<sup>66</sup>.

Ma l'arma della questione di fiducia è stata usata soprattutto per i disegni di legge di conversione. Nella XVI legislatura 37 decreti-legge (34,9% del totale delle leggi di conversione) sono stati convertiti in legge dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Mentre nella XVII legislatura 44 (53,0% del totale delle leggi di conversione) decreti-legge sono stati convertiti in legge dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Se guardiamo dentro a questi dati, analizzando la situazione della XVII legislatura, notiamo che in totale nella XVII legislatura la questione di fiducia è stata richiesta 100 volte (56 volte al Senato e 44 alla Camera), con una media di una volta e mezza al mese per 58 provvedimenti (45 decreti-legge, 10 leggi di iniziativa governativa e 3 leggi di iniziativa parlamentare)<sup>67</sup>.

Giova notare due elementi che emergono all'interno della prassi relativa alla apposizione del voto di fiducia. Sono leggermente maggiori i voti di fiducia chiesti al Senato che alla Camera. Il dato si spiega evidentemente con la difficoltà della maggioranza di avere i numeri minimi al Senato in forza della legge elettorale del 2005.

Per quanto riguarda infine le procedure, si conferma la prassi instaurata nella XVI legislatura di porre la questione di fiducia sul testo che proviene dalla Commissione. Ciò avviene, come è noto, sempre alla

<sup>65</sup> Su questa prassi v. *ex multis* il recente contributo di G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia...*, cit.

<sup>66</sup> Nel caso della XVI legislatura si trattava della legge n. 51 del 2010 (disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza). Mentre per la XVII la fiducia è stata posta sulla legge n. 41 del 2016 (introduzione del reato di omicidio stradale), sulla legge n. 76 del 2016 (unioni civili) e sulla legge n. 165 del 2017 (riforma elettorale). Merita ricordare che è stata approvata con questione di fiducia anche la legge n. 152 del 2015 (riforma elettorale della Camera), la quale però derivava da un "testo unificato".

<sup>67</sup> Per ulteriori dati circa le questioni di fiducia nella XVII legislatura v. *funditus* P. GAMBALE - G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, cit., pp. 145-147.

Camera ma di fatto anche al Senato, dove per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge non si forma un testo in Commissione ma si procede alla votazione degli emendamenti approvati dalla stessa e che in caso di apposizione della questione di fiducia vengono “condensati in un unico maxi-emendamento riproduttivo, con gli occorrenti interventi di coordinamento<sup>68</sup>”.

### **5.8 La manovra di bilancio e la legislazione collegata**

Durante la XVI legislatura sono state approvate 20 leggi che rientrano nella manovra di bilancio. Di contro, nella XVII legislatura sono state approvate 18 leggi di questo tipo.

Il dato che però appare interessante notare ai nostri fini è il ritorno ad una crescita dimensionale notevole dei provvedimenti che formano la vecchia legge di stabilità e ora legge di bilancio (v. par. successivo).

### **5.9 L'attività emendativa**

Non si può chiudere questo esame senza affrontare un paragrafo essenziale tra quelli indicati all'interno del Rapporto sulla legislazione 2016–17, relativo agli emendamenti approvati nelle due legislature sotto osservazione.

Dai prospetti dell'Osservatorio sulla legislazione emerge che in entrambe le legislature sono le leggi di conversione ad aver il maggior numero di emendamenti<sup>69</sup>, seguite dalla categoria delle “altre leggi ordinarie”<sup>70</sup>. Le leggi di bilancio e i collegati sono i due tipi di provvedimenti che crescono in maniera relativamente minore ma comunque considerevole: mentre nella XVI legislatura sono queste ultime ad aver avuto l'aumento maggiore<sup>71</sup>, nella XVII legislatura sono le prime ad essere cresciute in modo maggiore delle seconde<sup>72</sup>.

Se si mettono in evidenza le leggi di iniziativa governativa, il dato degli emendamenti approvati restituisce dei valori che fanno riflettere. Il numero medio di emendamenti approvati per i disegni di legge di iniziativa governativa, escluse le conversioni e le ratifiche, è sempre più alto di quello che si registra per le leggi di conversione<sup>73</sup>, le quali comunque fanno registrare un aumento considerevole di emendamenti

---

<sup>68</sup> Op. ult. cit., p. 148.

<sup>69</sup> XVI: 4.609 totale, valore medio: 43,5; XVII: 5.635 totale, valore medio: 67,9.

<sup>70</sup> XVI: 3.738 totale, valore medio: 34,2; XVII: 3.719 totale, valore medio: 35,1.

<sup>71</sup> Totale emendamenti 1.174, valore medio 234,8.

<sup>72</sup> Le leggi di bilancio sono cresciute in totale di 2.127 emendamenti, per un valore medio di 118,2 emendamenti; mentre i collegati sono cresciuti in totale di 1.478, per una media di 147,8 emendamenti.

<sup>73</sup> Per i disegni di legge di iniziativa governativa i valori mediani sono: 68,3 emendamenti nella XVI legislatura e 94,1 nella XVII. Un dato che addirittura cresce laddove sia stata posta la questione di fiducia. In media 66,8 emendamenti per legge approvata nella XVI Legislatura e 171 emendamenti nella XVII.

approvati durante la XVII legislatura<sup>74</sup>; un segno che va letto in connessione con la diminuzione del numero complessivo dei decreti-legge approvati.

Il Rapporto ci rivela poi che in caso di posizione della questione di fiducia - nella lettura in cui questa è stata posta - i disegni di legge di conversione di decreti-legge hanno avuto in media 67,6 emendamenti per legge approvata nella XVI Legislatura e 59,5 emendamenti nella XVII. Il numero medio di emendamenti in caso di fiducia risulta quindi leggermente più alto nella XVI Legislatura per i decreti-legge rispetto agli altri disegni di legge governativi (66,8) mentre nella XVII Legislatura avviene, ed in maniera ben più netta, il contrario (il valore medio della XVII Legislatura per gli altri disegni di legge governativi è infatti di 171). È lo stesso Rapporto a dirci che in ciò si può cogliere un riflesso del minore ricorso, nella seconda metà della XVII Legislatura, alla decretazione d'urgenza.

In chiusura, sul punto, va riportato il dato dei progetti di legge di origine parlamentare, per i quali il numero medio degli emendamenti approvati è 18 nella XVI e 26,7 nella XVII<sup>75</sup>.

## 6. Sintesi dell'esame

Tutti questi numeri sembrano confermare quanto prima si è accennato. Permane una forte incidenza del Parlamento sulla legislazione, pure essendo bilanciata da una notevole forza del Governo nella fase di avvio del procedimento legislativo e durante la fase di vera e propria “negoziazione” legislativa. Ciò genera numerosi problemi, specie quando Governo e Parlamento mettono in pratica atteggiamenti cd. “avversariali”, anziché collaborativi, nel *rule (law)-making* parlamentare.

In generale, l'esame dei dati conferma due osservazioni che accompagnano oramai da molto tempo la produzione di fonti primarie nel nostro ordinamento: 1) la prevalenza dei procedimenti normativi “duali”, come la conversione dei decreti-legge, lo strumento della delega legislativa e la legge di bilancio<sup>76</sup>; 2) l'espansione e la progressiva “despecializzazione” del procedimento di conversione del decreto-legge e della decretazione legislativa<sup>77</sup>.

## 7. Conclusioni

Nonostante i numeri analizzati esprimano una vitalità ancora alta della legge ordinaria, abbiamo notato, in questa sede, che dopo il 1993 il decreto-legge e il decreto legislativo sono divenuti le due principali forme di produzione normativa.

---

<sup>74</sup> Per i disegni di legge di conversione la media è: 43,5 emendamenti per disegno di legge di conversione; 67,9 emendamenti nella XVII Legislatura

<sup>75</sup> Questo dato si conferma anche nel caso della apposizione della fiducia.

<sup>76</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003<sup>3</sup>.

<sup>77</sup> A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2009.

A Costituzione invariata, queste tendenze hanno prodotto squilibri effettivi e duraturi sulla forma di governo e correlativamente nell'espletamento della funzione legislativa. Inoltre, essi hanno permesso l'aprirsi di una nuova crisi della rappresentanza partitica ed una generale sfiducia nelle istituzioni sia nazionali sia europee.

In questo orizzonte, i fenomeni di "precarizzazione" delle procedure e della legislazione sono aumentati a tutto vantaggio della incertezza delle norme e delle garanzie che il procedimento legislativo dovrebbe preservare.

Se in passato era il numero eccessivo di fonti primarie in vigore, o addirittura il fatto che non si riuscisse a comprendere quante fossero effettivamente vigenti a destare le maggiori preoccupazioni degli operatori giuridici, oggi quello spazio è occupato dai nodi concernenti la realizzazione, tramite atti-fonte, dei principi a fondamento della nostra democrazia. È la cattiva qualità di questi prodotti – unita allo stravolgimento della divisione dei poteri prodotta dall'abuso degli atti aventi forza di legge – che genera incertezza e inefficienza dei comandi contenuti nelle fonti primarie e non permette ai cittadini di sentirsi al sicuro.

Con il trascorrere degli anni, di legislatura in legislatura, si è, infatti, determinato quello che in modo molto lungimirante gli stessi protagonisti della scena legislativa hanno definito un processo di «rarefazione dell'attività legislativa classica». Gli atti normativi primari e secondari del Governo hanno finito per diventare la strumentazione «ordinaria» di realizzazione dell'indirizzo politico non solo in materia economica, ma anche in altri settori rilevanti come l'ambiente, l'istruzione, la sicurezza, gli obblighi comunitari, le missioni militari, ecc. Le leggi che non appartengono alla iniziativa vincolata del Governo sono diminuite e, come si può notare ogni giorno, i provvedimenti governativi incidono sempre più su questioni legate ai diritti e alla attuazione della Costituzione.

In questo quadro, per realizzare l'indirizzo politico economico sono stati utilizzati principalmente le leggi annuali di bilancio, i decreti legislativi e i decreti-legge, trasformatisi oramai in modo pressoché definitivo da fonti eccezionali a strumenti di legislazione ordinaria. È soprattutto attraverso la decretazione d'urgenza che si raggiungono due importanti risultati combinati che in altro modo sarebbero stati impossibili: l'immissione nell'ordinamento di norme provvisorie e la presentazione di un disegno di legge che, come tale, viene discusso, emendato, più o meno profondamente, e approvato con una procedura più rapida e concordata rispetto a quella normale.

La prassi e i regolamenti parlamentari si sono sviluppati nel senso di considerare la conversione come occasione di negoziazione legislativa e come strumento per inserire nel disegno di legge di conversione qualsiasi emendamento, sino al limite del totale stravolgimento del testo originario. Una prassi che si è mossa sempre sul filo del rasoio della incostituzionalità. Solo quando tale limite è stato sorpassato sono

scattati gli interventi della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica (o il lavoro del Comitato per la legislazione). Dal 2007 la Consulta ha mostrato una maggiore audacia sia nel controllare i decreti legislativi adottati fuori dai binari della legge di delega sia nel dichiarare l'incostituzionalità dei decreti-legge e delle leggi di conversione viziati per mancanza dei requisiti fissati nell'art. 77 Cost. Le sentenze della Corte costituzionale, unite ad alcune prese di posizione formali e informali dei Presidenti della Repubblica, hanno avuto rilevanti effetti su questa situazione, ma certo non hanno bloccato l'uso oltre il limite dei decreti-legge, così come non hanno impedito l'approvazione di atti estremamente eterogenei o l'introduzione di emendamenti disomogenei durante la fase di conversione.

In termini generali, l'avvento del maggioritario ha inasprito quei problemi legati alla formazione delle leggi che si erano sviluppati fin dagli anni Settanta. Nella nuova temperie politica, i problemi di governabilità e di efficienza dei Governi hanno continuato a scaricarsi sul terreno del procedimento legislativo e dell'uso delle fonti primarie e secondarie.

In mancanza di una modifica della forma di governo, le prassi avviate dopo il maggioritario hanno contribuito a determinare una trasformazione profonda dei ruoli del Legislativo e dell'Esecutivo. In definitiva, il governo parlamentare ha subito profonde trasformazioni, ma, anche in virtù della elasticità che caratterizza il sistema delle fonti italiano, non è stato necessario adeguare la forma di governo alle importantissime novità intervenute.

I mutamenti descritti non sono solo quantitativi. La maggioranza parlamentare e il Governo si sono trasformati in veri e propri trascinatori della produzione normativa. I dati sui tempi di approvazione degli atti legislativi ci dicono, infatti, che i Governi sono refrattari ad assoggettarsi a limiti formali e procedurali, sentendosi legittimati a disporre a piacimento dei meccanismi di produzione delle fonti per ragioni essenzialmente di tempo. La tempistica legata alla approvazione in Parlamento delle leggi a iniziativa vincolata mostra tutta la forza politica del Governo e, più nello specifico, la capacità della maggioranza di disporre a proprio favore dei tempi e delle modalità di approvazione delle leggi.

Come considerare questi cambiamenti? In alcuni casi le prassi arrivano davvero a stravolgere il sistema costituzionale delle fonti attraverso fenomeni di scoordinamento, di cattiva legislazione e di violazione delle regole democratiche, specie quando colpiscono il ruolo delle opposizioni. Dall'altro, però, le tendenze descritte mostrano il bisogno di una diversa funzionalizzazione delle fonti e delle procedure esistenti, rivolte a dare risposta in modo veloce alle tumultuose domande sociali. Per decidere più velocemente e soddisfare i nuovi bisogni espressi dall'opinione pubblica, il circuito della decisione politica è spesso costretto a trasformare il procedimento legislativo normale accettando i cambiamenti determinati da fattori esterni al diritto (*in primis* l'economia e le tecnologie) e a intendere il tempo in maniera diversa da come lo si pensava settanta anni fa.



Il passaggio a un sistema elettorale maggioritario e a Governi di coalizione pre-elettorali hanno solo accelerato la trasformazione del processo di “mediazione-patteggiamento” sulla legislazione: la certezza sui tempi della decisione è divenuta più importante della garanzia di assicurare un dibattito nelle aule parlamentari rivolto a definire il contenuto delle leggi e, poi, la corretta attuazione delle stesse.

In queste condizioni, i Governi e le maggioranze parlamentari hanno bisogno di decidere velocemente, e per farlo devono mettere sotto pressione le normali procedure parlamentari, fino a decidere di dare una interpretazione più ampia delle norme della Costituzione che attribuiscono al Governo la possibilità di esercitare il potere normativo. È dunque l’accelerazione e la velocità del procedimento legislativo il tratto del momento presente e l’elemento di trasformazione più forte del sistema delle fonti. Un processo riformatore che non sembra neanche avere bisogno di un cambiamento espresso della Costituzione, tanto è capace di imporsi al di sopra delle stesse disposizioni costituzionali.

Di fronte alla situazione descritta, rimane necessariamente aperta la domanda: fin dove si spingerà il cambiamento?



# Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive \*

**di Francesco Dal Canto**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Pisa

**Sommario:** 1. I tratti tipici dell'attuale produzione normativa: velocità, policentrismo e fuga dai modelli. 2. Qualche dato sulla normazione primaria ... 3. ... e sulla normazione secondaria. 4. Crisi della qualità della normazione e crisi del Parlamento. Quali prospettive? 5. La via impervia delle riforme della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. 6. Il Parlamento organo di “controllo” dell'attività normativa: due possibili sviluppi. 6.1. L'istruttoria legislativa, “nodo procedimentale” imprescindibile. 6.2. Il Parlamento e la potestà normativa delle Autorità indipendenti. 7. Osservazioni di chiusura.

## 1. I tratti tipici dell'attuale produzione normativa: velocità, policentrismo e fuga dai modelli

Sono tre, oggi, i tratti che più caratterizzano la produzione normativa.

Il primo è la *velocità* con cui si creano e si avvicinano le norme, sempre più “precarie”, contingenti, spesso sperimentali, con ripercussioni evidenti sulla certezza del diritto e sull'affidamento dei cittadini<sup>1</sup>.

Le ragioni di questa instabilità sono rintracciabili sia all'esterno sia all'interno dei procedimenti di formazione delle norme. Possiamo citare, tra le cause più rilevanti, la crescita esponenziale delle domande sociali, l'esplosione dei fenomeni di globalizzazione, l'accresciuta specializzazione della normazione, anche in conseguenza del progresso scientifico e tecnologico, la sempre più frequente esigenza di aggiornamento normativo, l'assenza di strumenti automatici di “manutenzione” della normativa vigente, ecc.

A tali ragioni, di ordine per così dire fisiologico, se ne aggiungono altre, di natura patologica, derivanti dalle trasformazioni del sistema politico, quali la diminuzione della capacità delle istituzioni di svolgere il tradizionale compito di mediazione degli interessi, la crescente esigenza di visibilità dei soggetti regolatori, l'espandersi del ricorso alle pratiche negoziali tra istituzioni e attori sociali<sup>2</sup>. Si aggiunga poi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, quale quello che da tempo stiamo attraversando, il fenomeno dell'instabilità normativa tende necessariamente ad amplificarsi.

---

\* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione anche negli Atti in onore di Antonio Ruggeri.

<sup>1</sup> Cfr., di recente, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1.

<sup>2</sup> F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

Il secondo tratto tipico è il *policentrismo normativo*, ovvero la coesistenza di un numero sempre maggiore di attori della normazione, sia a livello interno (Parlamento, Governo, autonomie territoriali, autorità amministrative indipendenti, ecc.) sia a livello sovranazionale e internazionale, senza contare il fenomeno, diverso ma concorrente, dell'espansione del ruolo creativo dell'interpretazione giudiziaria<sup>3</sup>; tutto questo rende il sistema delle fonti progressivamente più articolato, specializzato e sovente confuso.

Il terzo tratto tipico è la *fuga dai modelli* che dovrebbero orientare e delimitare l'attività di produzione delle norme, definiti dalla Costituzione e dalle altre fonti sulla produzione. A questo proposito, in dottrina, si è parlato di crisi del sistema delle fonti, di sua destrutturazione, ovvero di "punti di riferimento saltati"<sup>4</sup>.

## 2. Qualche dato sulla normazione primaria ...

Su quest'ultimo profilo mi soffermo brevemente, non perché si tratti di un fenomeno inedito, ma in quanto le deviazioni stanno assumendo negli ultimi anni forme e dimensioni un tempo sconosciute.

Sembra utile, in proposito, partire da alcuni dati, recentemente diffusi<sup>5</sup>.

Dall'inizio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018) al 29 gennaio 2019 sono state approvate 28 leggi - di cui 12 di conversione in legge di decreti-legge e 16 leggi ordinarie, delle quali 10 di iniziativa governativa e 6 di iniziativa parlamentare - e sono stati emanati 19 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni e 15 dal governo Conte), 42 decreti legislativi e 5 regolamenti di delegificazione. Per l'approvazione di 5 delle 28 leggi il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla questione di fiducia; peraltro, in due circostanze (il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, cd. "decreto immigrazione e sicurezza", e il disegno di legge di bilancio) la fiducia è stata posta sia alla Camera che al Senato.

I 6 progetti di legge di iniziativa parlamentare sono stati licenziati tutti con una sola lettura per ciascuna Camera, all'esito dell'approvazione di soli 34 emendamenti. I 10 progetti di legge di iniziativa governativa (cui si aggiungono i 12 disegni di legge di conversione di decreti-legge) sono stati approvati, in 8 casi, con una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento. Soltanto per la cd. "legge anticorruzione" e per la legge di bilancio è stata necessaria un'ulteriore lettura da parte della Camera.

Dei 19 decreti-legge approvati, alla data del 29 gennaio 2019 ne sono stati convertiti in legge 12, di cui 11 con una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento. Solo per la legge di conversione del decreto-

---

<sup>3</sup> Cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Il ruolo del giudice in rapporto all'evoluzione del sistema delle fonti ed alla disciplina dell'ordinamento giudiziario*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Così L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II.II, Milano, Giuffrè, p. 536.

<sup>5</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 29 gennaio 2019, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

legge n. 91 del 2018 (sulla “proroga dei termini”) vi è stato bisogno di un’ulteriore lettura; per 3 dei 12 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia. Nel corso dell’iter parlamentare per l’approvazione delle leggi di conversione sono stati complessivamente approvati 413 emendamenti, con un incremento medio per ciascun provvedimento di circa il 72,68%.

Quanto ai 42 decreti legislativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale nel periodo di riferimento, in 22 casi si è trattato di provvedimenti di recepimento della normativa dell’Unione europea mentre nei restanti 20 casi si è data attuazione ad altre leggi statali, per lo più riguardanti normative di settore.

I dati appena richiamati parlano da soli; mi limito, dunque, ad alcune considerazioni molto sintetiche.

Con riguardo alla circostanza per cui la maggior parte delle leggi viene oggi approvata con due sole letture da Camera e Senato, la stessa sembra mostrare come il sistema parlamentare si sia sostanzialmente adattato, nella prassi, al fallimento dell’obiettivo, perseguito attraverso la strada delle riforme, del superamento del bicameralismo paritario. Si tratta di una tendenza progressivamente affermata a partire dalla XV Legislatura<sup>6</sup>, che tuttavia oggi pare ulteriormente rafforzata, atteso che oltre l’ottanta per cento delle leggi risulta approvata con un sistema di “monocameralismo di fatto”<sup>7</sup>. A decidere, dunque, è, alternativamente, ora la Camera ora il Senato, ovvero esclusivamente il ramo del Parlamento ove si avvia l’esame della legge, mentre l’altro ramo si trova sostanzialmente “costretto” a svolgere un ruolo di mero organo ratificatore<sup>8</sup>.

Mentre del tutto episodiche sono le leggi approvate di iniziativa parlamentare, i dati confermano che oggi la gran parte della produzione legislativa è veicolata dalla decretazione d’urgenza, attraverso la quale si realizzano riforme di ampi settori dell’ordinamento e si mette mano a vere, ancorché episodiche, manutenzioni della produzione normativa (si pensi ai decreti di proroga dei termini). Dopo una leggera flessione del numero dei decreti-legge registratisi nella XVII Legislatura, probabilmente dovuta ai noti

---

<sup>6</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XII Legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2017*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>7</sup> L’espressione è di L. VIOLANTE, seduta della Camera dei deputati dell’11 febbraio 2003, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>8</sup> Cfr. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la “sua” maggioranza*, in [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it), n. 3/2016, p. 1 e C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 9/2013, p. 2.

Appare paradossale, a questo proposito, che tra le proposte di revisione costituzionale presentate nella XVIII legislatura, e attualmente in discussione, la sola che tocca la questione del bicameralismo riguarda soltanto la riduzione del numero dei parlamentari, senza alcuna previsione di modifica del tipo di rappresentatività né delle funzioni dei due rami del Parlamento; cfr. i disegni di legge costituzionale (A.S. 214) QUAGLIARIELLO, *Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*; (A.S. 515) CALDEROLI e PERILLI, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*; (A.S. 805) PATUANELLI e ROMEO, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori*. In argomento v. G. CONTI, *Il futuro dell’archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it), n. 3/2018, p. 6.

interventi della Corte costituzionale<sup>9</sup> e agli autorevoli richiami dei Presidenti della Repubblica, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, tesi a censurare l’inserimento in sede di conversione di norme eterogenee, la situazione è progressivamente tornata ad una “patologica normalità”<sup>10</sup>.

A questo può aggiungersi che il fenomeno costante della lievitazione del testo dei decreti-legge in fase di conversione, sovente accompagnato dall’apposizione della questione di fiducia<sup>11</sup>, conferma ulteriormente, se ce ne fosse bisogno, la celebre ricostruzione che intende tale fonte quale “disegno di legge governativo rafforzato”<sup>12</sup>.

Si tratta, in effetti, di un dato ampiamente in linea con i precedenti degli ultimi anni: nella XVI Legislatura sono stati 37 i decreti-legge convertiti in legge dopo l’apposizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia, corrispondenti a circa il 35% del totale, mentre nella XVII Legislatura il dato è salito a 44, corrispondente al 53% del totale<sup>13</sup>.

È facile concludere che lo scollamento tra la prassi e il modello costituzionale delineato dall’art. 77 Cost. è sempre più netta. Illuminante, a questo proposito, la sostanziale “presa d’atto” che può leggersi nella pur condivisibile soluzione adottata dal Governo, laddove, nel regolamento del 2017 in materia di AIR e VIR, lo stesso ha introdotto una procedura di analisi di impatto specialmente dedicata ai decreti-legge<sup>14</sup>, in precedenza ricompresi tra quei provvedimenti che, in ragione della loro straordinaria necessità e urgenza, potevano essere invece esentati dalla relazione AIR.

Interessante, a tale riguardo, il parere del Consiglio di Stato sullo schema del citato regolamento<sup>15</sup>, nel quale può leggersi, con specifico riguardo alla predetta soluzione, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri “dovrà valutare se conservare, o no, la disposizione”, atteso che “i decreti-legge, nella fisiologia del sistema delle fonti (articolo 77 Cost.), dovrebbero essere utilizzati per fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, che non ammettano dilazioni”, per cui, “in contesti del genere, ad avviso della Sezione, l’effettuazione dell’AIR, nella migliore delle ipotesi, si rivelerebbe del tutto superflua, posto che

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014.

<sup>10</sup> Cfr., di recente, F. CERRONE, *Fantasmii della dogmatica: sul decreto-legge e sulla legge di conversione*, in *federalismi.it*, n. 14/2015, p. 1 e R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2014, p. 1; A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2014, p. 1.

<sup>11</sup> Cfr. C. FERRAJOLI, *L’abuso della questione di fiducia. Una prospettiva di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2008, p. 587. Secondo quanto riportato da E. LONGO, *La legge precaria*, cit., dall’inizio del 2013 al 20 aprile 2017 la fiducia sulle leggi di conversione è stata posta dal Governo nel 41,5 % dei casi.

<sup>12</sup> Secondo la fortunata definizione di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - A. PREDIERI - G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, p. XX.

<sup>13</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e XVII Legislatura. Estratto del Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, n. 7 del 6 giugno 2018, 50, in *www.camera.it*.

<sup>14</sup> Cfr. art. 10 del DPCM n. 169 del 2017, recante “Disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione”.

<sup>15</sup> Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 7 giugno 2017, n. 807 del 2017, p. 1-63.

essa inevitabilmente si limiterebbe a una surrettizia giustificazione di scelte politiche già assunte; nella peggiore delle ipotesi, invece, l’AIR rischierebbe di pregiudicare la rapidità dell’azione normativa del Governo”.

La conclusione del ragionamento del supremo organo di giustizia amministrativa sembra muoversi sulle corde dell’ironia: “se, invece, i decreti-legge fossero preceduti da un’AIR svolta in modo approfondito e per un tempo adeguato, potrebbe dubitarsi perfino della sussistenza dei requisiti prescritti dalla Costituzione per la loro emanazione e, dunque, della loro legittimità costituzionale”.

Come si vede, il Consiglio di Stato evoca la banale ragione per cui il Governo ha previsto la relazione AIR per i decreti-legge, ovvero l’implicito riconoscimento che la maggior parte di tali provvedimenti prescinde, nella sostanza, dalla sussistenza dei previsti presupposti costituzionali di necessità e urgenza, seguendo schemi che, dietro un esile velo formale, appaiono sempre più lontani da quelli immaginati dal Costituente.

Infine, da sottolineare anche lo straordinario utilizzo dei decreti legislativi, con i quali oggi si attua ordinariamente il diritto dell’Unione europea e si mettono in cantiere le riforme di sistema. Tale fonte, com’è noto, viene da tempo adottata eludendo le previsioni contenute all’art. 76 Cost., ora attraverso la fissazione di principi e criteri direttivi del tutto indeterminati e generici, ora con la dilatazione dei tempi per l’attuazione delle deleghe, ora infine attraverso il ricorso massiccio ai decreti legislativi integrativi e correttivi<sup>16</sup>.

Dunque, decreto legislativo e decreto-legge rappresentano oggi la forma principale di normazione primaria, risultando quindi assolutamente rafforzata la tendenza allo spostamento del baricentro del potere normativo primario dal Parlamento al Governo<sup>17</sup>, con evidenti ricadute sull’attività legislativa “classica”, ormai sempre più “rarefatta”<sup>18</sup>.

### 3. ... e sulla normazione secondaria

Se poi passiamo al piano della normazione secondaria, la fuga dei modelli appare altrettanto evidente.

Si pensi, in primo luogo, alla fuga dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Essa, com’è noto, può spiegarsi sia in ragione dell’eccessiva complessità del procedimento *invi* previsto (parere del Consiglio di Stato, registrazione della Corte dei conti e, quando previsto, parere delle

---

<sup>16</sup>Cfr., di recente, G. MARCETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studi sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 1. e A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 1.

<sup>17</sup> Tra i molti, cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia?*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 130.

<sup>18</sup> Cfr. L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell’età del cambiamento*, in L. DUILIO. (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 16.

Commissioni parlamentari e delle Conferenze) sia in relazione ad esigenze di “aggiramento” della portata normativa dell’art. 117, comma 6, Cost., laddove il legislatore costituzionale del 2001 ha previsto, con un criterio assai rigido, che lo Stato sia titolare della funzione regolamentare nelle sole materie attribuite alla sua legislazione esclusiva, mentre, per il resto, tale funzione risulti riservata alle autonomie territoriali.

In effetti, il legislatore statale ha in parte ignorato e in parte eluso tale profonda innovazione costituzionale, non ritenendo di poter rinunciare alla possibilità di regolare ampi settori dell’ordinamento attraverso l’utilizzo flessibile della normazione sia di rango primario che secondario.

Da ciò è disceso il largo utilizzo di forme alternative e anomale di produzione normativa, approfonditamente analizzate dalla dottrina<sup>19</sup>, quali, soprattutto, l’approvazione di decreti di natura non regolamentare<sup>20</sup> e il fenomeno della cd. “rilegificazione” di oggetti già affidati alla potestà regolamentare<sup>21</sup>. Fenomeni che alimentano la cattiva qualità della normazione e, con particolare riguardo al primo caso, si pongono in evidente rottura sia delle forme prestabilite per la produzione delle norme sia delle disposizioni costituzionali che presidiano il riparto di competenze tra Stato e regioni<sup>22</sup>.

Una specifica, ulteriore criticità che riguarda il piano della normazione secondaria può essere poi individuata nella massiccia espansione che ha conosciuto negli ultimi anni l’attività regolatoria delle autorità amministrative indipendenti.

L’esempio più rilevante può essere tratto, di recente, dalla riforma del codice dei contratti pubblici, laddove il d.lgs. n. 50 del 2016 ha affidato la sua successiva integrazione e attuazione all’adozione di linee guida di varia natura, tra le quali alcune approvate esclusivamente dall’ANAC e dal carattere qualificato espressamente come vincolante.

---

<sup>19</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2018, p. 14 e N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, n. 3/2017, p. 10.

<sup>20</sup> Assai critico verso tale fenomeno è il giudizio di S. MATTARELLA, *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., p. 314. Oltre agli autori citati alla nota 19, in argomento cfr., di recente, F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell’attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 34 s., M. DELLA MORTE, *Il potere regolamentare tra sistematica ed effettività: tendenze e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 2/2017, p. 1 ss; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, nn. 2-3/2015, p. 371 s. e E. ALBANESI, *I decreti del Governo “di natura non regolamentare”. Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 175,

<sup>21</sup> Cfr. G. D’AMICO, *La rilegificazione tra “riserva” di regolamento e principio di legalità ovvero la tartaruga e il piè veloce Achille*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 677 s.

<sup>22</sup> Cfr. V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2011, p. 10.

A differenza delle misure di *soft law*, alle quali impropriamente sono talora avvicinate, tali linee guida hanno un chiaro contenuto giuridico, peraltro sostituendosi a disposizioni regolamentari abrogate con effetto dalla loro approvazione, e sono idonee ad incidere a largo spettro sulle posizioni giuridiche dei destinatari. Malgrado ciò, il Consiglio di Stato, pur dopo aver riscontrato l'evidente difficoltà di inquadramento giuridico di tali atti, ha concluso, nel parere reso sullo schema del citato decreto legislativo<sup>23</sup>, come gli stessi debbano essere ricondotti non tanto alla categoria degli atti normativi ma a quella degli atti amministrativi generali di regolazione.

Ma si tratta di una conclusione piuttosto opinabile, come del resto ha puntualmente sottolineato una parte della dottrina<sup>24</sup>. A ciò si aggiunga che le richiamate disposizioni legislative che disciplinano il potere dell'ANAC di adottare le linee guida non fissano, se non assai genericamente, i criteri alla stregua dei quali esso deve essere esercitato, sostanziandosi in vere e proprie deleghe in bianco<sup>25</sup>.

Anche in questo caso, quindi, possiamo parlare di fuga o di alterazione dei modelli.

Come si è notato<sup>26</sup> - ma su tale argomento tornerò in un successivo paragrafo - siamo dinanzi ad un atto sostanzialmente di normazione secondaria del tutto estraneo allo schema prefigurato dal combinato degli artt. 117, comma 6, Cost., e 17 della legge n. 400 del 1988, per lo più posto in essere da un organo privo di legittimazione democratica e, nel caso specifico, neppure giustificabile con le esigenze di regolazione tecnica e settoriale che solitamente legittimano il potere regolatorio delle Autorità amministrative indipendenti.

#### **4. Crisi della qualità della normazione e crisi del Parlamento. Quali prospettive?**

Velocità, policentrismo normativo e fuga dai modelli determinano conseguenze sulla qualità della normazione<sup>27</sup>, sulla forma di governo e sulla democraticità dei processi con i quali si adottano gli atti normativi.

---

<sup>23</sup> Cons. Stato, Parere della Commissione speciale della sez. affari normativi, 1° aprile 2016, n. 855.

<sup>24</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Linee guida ANAC: comandi o consigli?*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2016, p. 273 ss. e F. CINTIOLI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle linee guida, sui pareri del c.d. precontenzioso e sulle raccomandazioni di Anac*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 2/2017, p. 381 ss.

<sup>25</sup> Cfr. V. GIANNELLI, *Linee guida Anac e "fuga" dall'Esecutivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 settembre 2018, p. 1 e F. MARONE, *Le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel sistema delle fonti*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n. 3/2017, p. 752.

<sup>26</sup> F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso ANAC*, in *federalismi.it*, n. 25/2016, p. 8.

<sup>27</sup> Sia consentito il rinvio a F. DAL CANTO, *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorisce un topolino*, in L. GORI - F. PACINI - E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, p. 125.

Sui costi della cattiva qualità della normazione, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 15 e, più di recente, B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*,

La qualità della normazione ha subito un deterioramento in tutte le sue possibili declinazioni: in primo luogo, come abbiamo appena visto, come osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa, inoltre come rispetto di criteri di tecnica redazionale, ancora in relazione alla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell'ordinamento e di fare sistema con il complesso normativo preesistente, infine con riguardo alla adeguatezza della normazione a dare risposte alle domande sociali che ne hanno costituito il presupposto<sup>28</sup>.

Sul piano della forma di governo si registra che il Parlamento non è più il centro propulsore della produzione normativa, secondo il modello implicitamente delineato dagli artt. 70 e seguenti della Costituzione. È questo un aspetto che si inserisce in un contesto di crisi più ampia e risalente dell'istituzione parlamentare, peraltro non soltanto italiana, una crisi di identità che dipende da molteplici fattori, come del resto da tempo la dottrina ha messo a fuoco<sup>29</sup>.

In Italia l'indebolimento del Parlamento nell'attività di produzione normativa ha coinciso con progressivo declino dell'art. 72 Cost. Se in Assemblea costituente era apparsa chiara l'esigenza, concretizzatasi proprio con la stesura di tale disposizione e poi negli stessi regolamenti parlamentari del 1971, di recuperare il ruolo decidente delle Assemblee elettive, mortificato durante il ventennio fascista, soprattutto a partire dalle riforme elettorali degli anni Novanta tale obiettivo ha iniziato a poco a poco a riallontanarsi e si è assistito, com'è stato osservato, al graduale "logoramento" della struttura di tale disposizione costituzionale<sup>30</sup>.

Un Parlamento depotenziato e marginalizzato comporta certamente una minor democraticità dei processi di produzione normativa, un minor tasso di rispetto delle minoranze e delle opposizioni. Tuttavia, recuperare la centralità parlamentare immaginata dai Costituenti pare un'impresa piuttosto ardua. Del resto, i fenomeni sopra descritti - velocità, pluralismo normativo e fuga dai modelli - non sono il frutto della volontà di stravolgere necessariamente il sistema ma - almeno in parte - la conseguenza di

---

Bologna, il Mulino, 2011, p. 63 e R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, p. 317.

<sup>28</sup> Nella direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, dedicata all'istruttoria degli atti normativi del Governo, si legge che la "qualità della regolazione è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi".

<sup>29</sup> Sulla "crisi d'identità" dei parlamenti contemporanei vi è una letteratura molto vasta. Si veda, tra gli altri, S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI Secolo*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppi di Pisa. 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 3 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia?*, cit., p. 116 ss., A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *rivistaic.it*, n. 2/2012, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *Il Parlamento degli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 419 ss.

<sup>30</sup> Cfr. P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1399.

cambiamenti inarrestabili ben più ampi, il prodotto della “diversa funzionalizzazione delle fonti e delle procedure esistenti”, sempre più rivolte a “seguire le innovazioni, governare l’eccezionalità e intervenire velocemente in base alle evoluzioni della realtà sociale, economica e tecnologica”<sup>31</sup>.

Che prospettive sono praticabili in questa situazione?

Sembra opportuno tenere un approccio che tenga conto di più opzioni. Se occorre certamente denunciare le prassi manifestamente incostituzionali, sanzionandole quando possibile<sup>32</sup>, o tentando di sollecitare dei correttivi, dinanzi a quelli scostamenti che originano da difficoltà oggettive, che sono sintomo di trasformazioni strutturali e irreversibili delle istituzioni, e prima ancora della società<sup>33</sup>, occorre muoversi altresì nell’ottica di valutare la predisposizione di modelli alternativi, al fine di incanalare in forme corrette le istanze che stanno alla base di quelle deviazioni ricorrenti.

È necessario, in ultima analisi, verificare anche la possibilità di potenziare il ruolo del Parlamento percorrendo strade e soluzioni diverse.

Di queste prospettive ci occuperemo nei paragrafi che seguono.

## **5. La via impervia delle riforme della Costituzione e dei regolamenti parlamentari**

Una delle prospettive cui ho fatto cenno apre al tema sconfinato delle riforme, sul quale è ben difficile, data la vastità della letteratura sul punto e gli svariati materiali disponibili dopo i numerosi, falliti tentativi di revisione, intravedere soluzioni originali; anche per questa ragione, mi limito qui a poche essenziali indicazioni di carattere generale, esclusivamente rivolte all’obiettivo di razionalizzare i procedimenti di produzione normativa.

Su questo aspetto l’assoluta priorità sembra essere (ancora) quella di porre rimedio alla “fragilità” della legge n. 400 del 1988, preso atto che i numerosi e raffinati tentativi realizzati dalla dottrina al fine di riconoscere alla stessa una peculiare forza in quanto fonte sulla produzione sono tutti inesorabilmente falliti alla prova dei fatti<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 278 e 285. In argomento cfr. anche A. RUGGERI, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?* in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 87ss.

<sup>32</sup> Ruolo che, com’è noto, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale hanno cercato di svolgere in più occasioni, ma sempre con grande cautela e soltanto nei casi di violazioni più eclatanti; cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia?*, cit., p. 70 ss.

<sup>33</sup> Analogamente quando tali deviazioni dai modelli rappresentano degli adattamenti del sistema dinanzi a criticità reali sorte in applicazione della riforma costituzionale del 2001; sul punto cfr. N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 11.

<sup>34</sup> In argomento, di recente e per tutti, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo*, cit., p. 8 s.

Non v'è dubbio, infatti, che qualsiasi realistico sforzo teso ad arginare i fenomeni di destrutturazione del sistema delle fonti implichi il rendere (più facilmente) giustiziabili dinanzi alla Corte costituzionale le singole deviazioni dai modelli e, dunque, debba innanzi tutto passare da un rafforzamento delle regole che disciplinano la formazione delle altre regole<sup>35</sup>.

A questo proposito, come più volte segnalato dalla dottrina e come pure previsto in recenti, falliti tentativi di riforma costituzionale, le strade percorribili possono essere quelle di procedere alla c.d. costituzionalizzazione dei contenuti della legge n. 400 del 1988, ovvero, in alternativa - seguendo l'esempio francese e invero di numerose altre esperienze straniere - di fare ricorso alla figura della legge organica, interposta tra fonti costituzionali e fonti primarie.

In concreto, dovrebbero essere innanzi tutto rafforzati i limiti alla decretazione d'urgenza, previsti dall'art. 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988, laddove si stabilisce che “il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”.

Analogamente, parrebbe auspicabile rafforzare i limiti riguardanti l'esigenza che il decreto-legge contenga misure di immediata applicazione e il suo contenuto sia specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, nonché che lo stesso debba essere pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione con la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge (cfr. art. 15, commi 3 e 4, legge n. 400 del 1988).

Ancora, più in generale, andrebbero irrobustiti i limiti inseriti più di recente, in materia di chiarezza dei testi normativi, con l'art. 13 *bis* della legge n. 400 del 1988 (introdotto con legge n. 69 del 2009), ove si prevede, al comma 1, che “il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara

---

<sup>35</sup> Tale prospettiva risulterebbe poi ulteriormente rafforzata dall'eventuale introduzione dell'accesso diretto alla Corte costituzionale da parte delle minoranze parlamentari, su cui v., per tutti, P. CARROZZA - R. ROMBOLI - E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di) *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Esi, 2006, p. 778.

comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare”.

Tale ultima e più recente previsione, per inciso - anche laddove, al comma successivo, prevede che “le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito” - appare la dimostrazione lampante di come le regole sulla produzione normativa siano destinate ad essere sistematicamente ignorate quando non sono contenute in fonti del diritto di rango gerarchicamente superiore a quelle cui esse si rivolgono.

Allargando lo sguardo all’esigenza di salvaguardare la qualità della normazione intesa in senso più stretto, per inciso, altre due potrebbero essere le riforme auspicabili sul piano costituzionale.

In primo luogo, potrebbe essere coltivata la prospettiva di inserire in Costituzione un riferimento più esplicito alla buona scrittura delle leggi. In secondo luogo, allo scopo di garantire la sussistenza di una completa istruttoria legislativa nel corso dell’*iter* di approvazione delle leggi, andrebbe rafforzato il riferimento in Costituzione alla rilevanza e imprescindibilità della stessa.

Sul secondo aspetto tornerò nel prosieguo. Quanto all’altro, può notarsi come la richiamata prospettiva potrebbe consentire alla Corte Costituzionale di intervenire con maggiore efficacia sulla qualità delle leggi, in un certo senso supportando e incentivando una tendenza che, negli ultimi anni, la stessa ha mostrato di voler seguire. Può ricordarsi, a tale proposito, che il Giudice delle leggi, malgrado la scarsità di appigli reperibili in Costituzione, ha adottato di recente alcune decisioni tese a stigmatizzare la scarsa chiarezza e razionalità di alcune leggi regionali. In tali le occasioni, per inciso, il parametro costituzionale è stato individuato nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost.<sup>36</sup>

Passando al diverso piano riguardante la prospettiva di riforma dei regolamenti parlamentari, possono sinteticamente essere rilanciate, tra le altre, tre puntuali proposte di cui in effetti si discute da tempo senza particolare successo<sup>37</sup>, e ciò, mi pare, anche alla luce della recente revisione del regolamento del Senato<sup>38</sup>. Innanzi tutto, occorrerebbe mettere mano alla questione riguardante i procedimenti abbreviati per i disegni di legge governativi di cui sia dichiarata l’urgenza, dando effettiva attuazione alla previsione di cui all’art. 72, comma 2, Cost., in modo da consentire all’Esecutivo di poter contare su una legittima corsia

---

<sup>36</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 70 del 2013 e n. 107 del 2017. In argomento cfr. M. PICCHI, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro sulle tecniche normative: l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 298 ss.

<sup>37</sup> Cfr., per tutti, V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale: il dibattito all’inizio della XVI legislatura*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010, Vol. 3, p. 87 ss.

<sup>38</sup> Delibera del Senato del 20 dicembre 2017, in *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, n. 15 del 19 gennaio 2018.

preferenziale per i progetti considerati indifferibili, con tempi brevi e tendenzialmente certi<sup>39</sup>; questa potrebbe rappresentare una soluzione per alleggerire, almeno in parte, la prassi, lesiva della democrazia parlamentare, del ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza in combinato con la presentazione in Parlamento di maxi-emendamenti e connesse questioni di fiducia.

A quest'ultimo proposito, sempre attraverso la via delle modifiche dei regolamenti parlamentari, parrebbe opportuno intervenire al fine delimitare la possibilità del ricorso alla questione di fiducia, e ciò soprattutto con riferimento alle leggi delega e, appunto, alle leggi di conversione, così come sembrerebbe necessario inserire negli atti di autonomia delle Camere delle norme tese a contenere la possibilità, in sede di conversione dei decreti-legge, di presentazione di emendamenti, con particolare riguardo a quelli di contenuto eterogeneo rispetto al provvedimento originario<sup>40</sup>.

Come può vedersi, niente di nuovo sul piano delle riforme auspicabili. Difficile, però, pronosticare un'inversione di tendenza senza affrontare questi nodi.

## **6. Il Parlamento organo di “controllo” dell'attività normativa: due possibili sviluppi**

Come ho anticipato, peraltro, è forse possibile immaginare uno scenario ulteriore, per quanto solo in parte risolutivo dei problemi in precedenza segnalati.

Se il Parlamento, per molteplici ragioni, non è più l'epicentro della produzione delle norme, esso dovrebbe, perlomeno, sfruttare al meglio gli spazi che l'ordinamento gli riconosce per “interloquire” attivamente con i diversi altri attori della normazione, ovviamente a cominciare dal Governo, rafforzando

---

<sup>39</sup> Cfr. in argomento E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, Esi, 2014, p. 301 ss. È noto che oggi i regolamenti parlamentari recano sul punto una disciplina assai poco pregnante. In particolare, l'art. 77 del Regolamento del Senato, dopo le modifiche intervenute il 20 dicembre 2017, stabilisce: “In relazione a un disegno di legge o in generale ad un affare che deve essere discusso dall'Assemblea, può essere avanzata la richiesta, da parte di un decimo dei componenti del Senato, che ne sia dichiarata l'urgenza, con la fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea. Il Presidente, tenuto conto degli argomenti iscritti in calendario, fissa la seduta di trattazione della richiesta. Su di essa il Senato delibera per alzata di mano dopo l'intervento di non più di un oratore per ciascun Gruppo parlamentare. L'approvazione della dichiarazione d'urgenza comporta l'iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato”.

Con riguardo invece al Regolamento della Camera, all'art. 69, commi 1 e 2, si prevede: “All'atto della presentazione di un progetto di legge, o anche successivamente, il Governo, un presidente di Gruppo o dieci deputati possono chiedere che ne sia dichiarata l'urgenza. La dichiarazione d'urgenza è adottata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6. Qualora non si raggiunga tale maggioranza, la richiesta è sottoposta all'Assemblea, relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori. Sulla richiesta l'Assemblea delibera con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi”.

<sup>40</sup> Su tali prospettive si veda, di recente, I. G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 23 maggio 2018, p. 1 ss.

una funzione dialettica nei confronti degli stessi, ovvero rivitalizzando le prerogative di garanzia e di controllo esercitabili certamente anche nell'ambito dell'attività di produzione normativa<sup>41</sup>.

Sarebbe opportuno, in altre parole, valorizzare quanto già Leopoldo Elia, ormai quasi vent'anni orsono, sottolineava osservando come fosse necessario un Parlamento “in grado di instaurare una dialettica con il potere governativo irrobustito: fonti di informazione indipendenti, statuto dell'opposizione, mezzi di controllo potenziati ...”<sup>42</sup>.

A tale proposito è mia intenzione soffermarmi, tra le altre, su due questioni, riguardanti, rispettivamente, l'istruttoria legislativa, e dunque le forme di produzione delle norme primarie, e i raccordi tra Parlamento e Autorità amministrative indipendenti, come detto titolari del potere di adottare specifiche ma molto rilevanti norme secondarie.

### **6.1. L'istruttoria legislativa, “nodo procedimentale” imprescindibile**

Uno degli obiettivi che andrebbero dunque (ri)presi in considerazione è quello del potenziamento dell'istruttoria legislativa nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, ovvero di quella fase propriamente deputata, tra l'altro, al “controllo” della qualità della legislazione<sup>43</sup>.

Dinanzi ad una produzione legislativa per lo più di iniziativa del Governo, prendere sul serio l'istruttoria significherebbe consentire alle Camere di verificare la sussistenza dei presupposti, formali e sostanziali, sulla cui base l'Esecutivo persegue le proprie finalità. È nel corso dell'istruttoria, infatti, che sono acquisiti gli elementi di conoscenza riguardanti l'intervento normativo, che viene valutata la sua coerenza rispetto alla Costituzione o alle norme dell'Unione europea, che viene accertata l'adeguatezza della disciplina rispetto al contesto sul quale essa andrà ad incidere, che infine viene esaminata la chiarezza e univocità del testo proposto.

La valorizzazione dell'istruttoria legislativa rappresenta in realtà un obiettivo periodicamente riproposto e quasi mai conseguito, un tentativo ricorrente destinato, inesorabilmente, ad un “bilancio largamente fallimentare”<sup>44</sup>. Già nella seconda metà degli anni Novanta, proprio all'indomani di una stagione

---

<sup>41</sup> In argomento cfr. G. SAVINI - M. P. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN - A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, pp. 29 ss.

Sulla integrazione delle funzioni parlamentari nell'attività legislativa, cfr. anche gli interventi di L. Ciaurro, V. Di porto e N. Lupo in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento IV*, Pisa, Pisa University Press, 2010, p. 39 ss.

<sup>42</sup> L. ELIA, *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 3 ss.

<sup>43</sup> Cfr. L. GORI - A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 284 ss.

<sup>44</sup> Così N. LUPO, *Intervento*, in *Studi pisani sul Parlamento IV*, cit., p. 63.

caratterizzata dal ricorso massiccio a deleghe legislative e decreti-legge e segnata dalla nota pronuncia della Corte costituzionale n. 360 del 1996, il Parlamento era corso ai ripari, dapprima attraverso l'approvazione di due circolari del Presidente del Senato e del Presidente della Camera, dal contenuto analogo<sup>45</sup>, e successivamente, soltanto alla Camera, con una riforma piuttosto ampia del Regolamento.

In particolare, l'art. 79 di tale testo, come novellato nel 1997, celebrava proprio la centralità dell'istruttoria legislativa, precisando che la stessa doveva essere “finalizzata all'acquisizione di elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo”<sup>46</sup>.

E tuttavia, a distanza di oltre vent'anni, può dirsi che tale innovazione si è rivelata in buona parte un'occasione mancata. I problemi principali riguardanti l'istruttoria attengono a due questioni: la prima, già ampiamente richiamata, attiene al fattore tempo, ovvero alla circostanza che la programmazione dei lavori parlamentari impone tempi così stretti da rendere tale passaggio un adempimento sovente trascurato, “accorciato a piacimento”<sup>47</sup>, quando non del tutto frustrato dall'eventuale presentazione in Assemblea di emendamenti interamente sostitutivi del testo originario discusso in Commissione.

La seconda ragione dell'insuccesso dell'istruttoria legislativa attiene allo sbilanciamento che si registra nel corso di essa tra Parlamento e Governo. A tale proposito è noto che i dati e gli elementi informativi sui quali si fonda l'istruttoria vengono messi a disposizione dall'Esecutivo. Il citato art. 79 del Regolamento della Camera stabilisce, in particolare, al comma 3, che “la discussione in sede referente è introdotta dal presidente della Commissione o da un relatore da lui incaricato, che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari” per valutare la qualità e l'efficacia dell'intervento. Con particolare riguardo agli atti di iniziativa governativa, come si sa, tali elementi sono per lo più contenuti nelle relazioni tecniche ATN e AIR.

Ora, se è del tutto ragionevole che sia il Governo a trasmettere la maggior parte delle informazioni, lo è molto meno che le commissioni parlamentari giochino, dinanzi ad esse, un ruolo per lo più passivo e sovente appiattito sulle relazioni governative, essendo tali organi titolari di una serie di strumenti in linea di principio assolutamente idonei ad assicurare una “interlocuzione” effettiva con l'Esecutivo: si pensi, a

---

<sup>45</sup> La circolare del Presidente del Senato della Repubblica del 10 gennaio 1997, in [www.senato.it](http://www.senato.it); la circolare del Presidente della Camera dei deputati del 10 gennaio 1997, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>46</sup> La stessa, in particolare, deve prendere in considerazione la necessità dell'intervento legislativo, la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali, la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese, infine l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

<sup>47</sup> Così M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 838.

tale proposito, alla possibilità di disporre audizioni, indagini conoscitive, richieste di rilevazioni all'ISTAT, richieste di pareri al CNEL, richieste di informazioni alla Corte dei Conti<sup>48</sup>.

Tuttavia, l'utilizzo di tali risorse e canali autonomi, finalizzati al controllo delle informazioni contenute nelle relazioni governative, è largamente sottovalutato nella prassi parlamentare.

È ovvio che una tale prospettiva richiederebbe investimenti da parte delle Assemblee legislative, soprattutto, ma non solo, in termini di tempo. Ma si tratta di investimenti che dovrebbero essere davvero presi in considerazione in vista di un più ragionevole bilanciamento tra esigenza di giungere ad una decisione in tempi brevi ed esigenza di giungervi attraverso un confronto effettivamente democratico e maggiormente attento alla qualità complessiva del prodotto finale. Ovvero, in ultima analisi, un investimento necessario per riconsegnare al Parlamento un ruolo meno defilato nel procedimento legislativo.

Un altro elemento problematico, poi, riguarda le stesse caratteristiche delle relazioni ATN, AIR e VIR, predisposte dalle singole amministrazioni sotto il coordinamento e la supervisione del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

Sono note le diverse criticità che caratterizzano tali atti, richiamate di recente, con grande analiticità e rigore, anche dal Consiglio di Stato nel parere reso sul citato DPCM n. 169 del 2017 in materia di AIR e VIR<sup>49</sup>.

Ma vi è un ulteriore profilo critico che merita di essere segnalato.

---

<sup>48</sup> Cfr. artt. 143 ss. del Regolamento della Camera, cui l'art. 79 espressamente rinvia. In argomento cfr. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, p. 1 ss.

<sup>49</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 7 giugno 2017. In particolare, la Suprema magistratura amministrativa stigmatizza l'"approccio formalistico" delle amministrazioni pubbliche a tali strumenti, "considerati quali meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità", lo "svuotamento" sostanziale dell'AIR, sovente "concepita come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte", o ancora l'affidamento di tali relazioni ad uffici "composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo dell'efficienza e dell'efficacia della regolamentazione", l'occasionalità e l'estemporaneità di molte valutazioni, "compiute al di fuori di un quadro coerente di regole procedurali e di indicatori adeguati e predefiniti", infine l'effettuazione dell'AIR per tutti i provvedimenti normativi, "invece di limitare l'analisi, secondo un opportuno criterio di proporzionalità, ai soli interventi di maggiore rilevanza socio-economico".

Lo stesso Consiglio di Stato osserva, altresì, che le criticità più evidenti dell'AIR non sono tanto da ricercare nelle carenze, pur sussistenti, insite nella disciplina ma soprattutto nelle mancanze che si riscontrano in fase di "attuazione pratica", in alcuni casi riconducibili a vere e proprie "resistenze culturali". Su tutte, però, il Consiglio di Stato segnala il principale fattore che impedisce la realizzazione dell'interesse pubblico alla qualità della regolazione ovvero la circostanza che quest'ultimo non sia "sostenuto da una specifica volontà politica", mostrandosi recessivo, "nel concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali e amministrative, di fronte agli altri interessi di settore, dotati di ben maggiore capacità di penetrazione ed affermazione sul piano politico ed amministrativo".

Mi riferisco alla circostanza che il DAGL, cui è affidato il compito di supervisione delle relazioni, non è un soggetto in alcun modo terzo rispetto alle amministrazioni vigilate, avendo esso interessi del tutto omogenei a quelli di queste ultime.

È ancora il Consiglio di Stato che rileva tale criticità, evidenziando, con specifico riguardo al piano organizzativo, che “l’intensità dell’intervento del DAGL dovrebbe essere incrementata quantitativamente e, soprattutto, qualitativamente: ed invero, il DAGL dovrebbe agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata nella pratica”<sup>50</sup>.

Come dimostra l’esperienza maturata in numerosi ordinamenti stranieri<sup>51</sup>, sarebbe auspicabile che il DAGL divenisse maggiormente indipendente dal decisore politico. Tale risultato renderebbe, per inciso, meno impellente l’esigenza, prima evocata, di una interlocuzione forte delle commissioni parlamentari sulle relazioni governative, che risulterebbero più “imparziali” e dunque autorevoli, mentre oggi rappresentano, sovente, più una “pezza d’appoggio” per giustificare “a posteriori” il progetto di legge che un passaggio utile a conformarlo e a fondarne i presupposti di validità e opportunità.

Infine, un ultimo profilo problematico, di maggior portata teorica.

L’obiettivo di una progressiva valorizzazione dell’istruttoria legislativa non può non essere associato alla tematica riguardante la sindacabilità dei vizi che dovessero inficiarla e, conseguentemente, al problema dell’individuazione del suo fondamento costituzionale.

A tale proposito, può affermarsi che la necessità dell’istruttoria legislativa nell’ambito del procedimento legislativo ordinario può essere fatta implicitamente derivare dallo stesso art. 72 Cost., nel quale in effetti si prevede come la “procedura normale” debba contemplare il necessario “esame” della Commissione.

In questa direzione, del resto, è andata la Corte costituzionale nella recente ord. n. 17 del 2019<sup>52</sup>, laddove, pur dichiarando inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso da alcuni senatori in relazione alle modalità con le quali era stata approvata la legge di bilancio per il 2019, ha avuto modo di sottolineare l’importanza che “il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato

---

<sup>50</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva, cit., p. 32.

<sup>51</sup> In numerose esperienze straniere le relazioni sono predisposte dai ministeri ma poi supervisionate da organismi terzi e indipendenti, i cosiddetti *oversight bodies*, peraltro organizzati in concreto secondo schemi anche assai differenti; cfr. M. BENEDETTI, *Controllo e indirizzo della regolazione: gli Oversight Bodies*, in *Osservatorio Air*, n. 3/2011, p. 1 ss.

<sup>52</sup> Su di essa v. le osservazioni - tra gli altri, in quanto più centrati sui profili affrontati nel presente contributo - di A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato* e N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, tutti in *federalismi.it*, n. 4/2019.

sostanziale”, precisando in proposito che l’iter scandito dall’art. 72 Cost. consente ai singoli parlamentari di “collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione”.

La Corte ha osservato, ancora, che la Costituzione richiede che tali “snodi procedurali” siano sempre rispettati a tutela delle Assemblee parlamentari e a garanzia dell’ordinamento nel suo insieme, che “si regge sul presupposto che vi sia un’ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa”. Dunque, l’istruttoria sembra essere annoverata tra gli *snodi procedurali* imprescindibili per la vita del Parlamento e dell’ordinamento nel suo complesso.

Ciò precisato, tuttavia, si tratta di capire, aldilà delle affermazioni di principio, se, e in presenza di quali presupposti, il Giudice delle leggi possa dichiarare l’incostituzionalità di una legge per difetto d’istruttoria, in particolare tenendo conto che la disciplina di quest’ultima è recata prevalentemente dalla fonte regolamentare. Per questa ragione tale soluzione, almeno fino ad oggi, è sempre stata accolta con scetticismo dalla stessa giurisprudenza costituzionale, risalente ma nella sostanza mai superata<sup>53</sup>, contraria, per un malinteso rispetto della sovranità parlamentare, a censurare i vizi procedurali ad eccezione di quelli macroscopici, posti in diretta violazione di norme costituzionali<sup>54</sup>.

Fermo restando, dunque, che sarebbe auspicabile un intervento di livello costituzionale che andasse nel senso di rafforzare il parametro dell’art. 72 Cost., nel frattempo può comunque registrarsi un clima più favorevole nei confronti di aperture su questo fronte. Mi riferisco, ancora, alla citata ord. n. 17 del 2019, dalla quale si percepisce nettamente un’accresciuta sensibilità della Corte, sebbene, per adesso, ferma al livello delle dichiarazioni: nel caso di specie, infatti, i trentasette senatori ricorrenti si erano lamentati proprio della circostanza che la legge fosse stata approvata con “grave compressione dei tempi di discussione”, in particolare a seguito della presentazione di un emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge originario, che “avrebbe vanificato l’esame in Commissione”; dinanzi a tale denuncia il Giudice delle leggi, nel mostrare una rinnovata attenzione alle esigenze di correttezza del procedimento legislativo, nega in concreto il verificarsi di abusi dello stesso non escludendo tuttavia per il futuro soluzioni diverse<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Il riferimento è alla celebre sent. n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, sulla quale l’altrettanto celebre commento di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 257 ss.

<sup>54</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *L’istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2457 ss. Sull’incostituzionalità formale della legge, cfr. per tutti P. PASSAGLIA, *L’invalidità procedurale dell’atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 1 ss.

<sup>55</sup> Del resto, l’ordinanza n. 17 sembra seguire un approccio ben diverso rispetto a quella giurisprudenza (sent. n. 391 del 1995) nella quale la Corte aveva sostenuto come la prassi riguardante l’apposizione della questione di fiducia in sede di conversione di decreti-legge non fosse apprezzabile sul piano della sua conformità alla Costituzione; e ciò, in quanto tale prassi risultava disciplinata esclusivamente nei regolamenti parlamentari, i quali ben potevano prevedere procedimenti legislativi speciali del tutto sganciati dall’art. 72 Cost.

## 6.2. Il Parlamento e la potestà normativa delle Autorità indipendenti

Vengo ora ad una diversa ma altrettanto delicata questione, cui già ho fatto cenno in precedenza, ovvero l'eccezionale espansione dei poteri regolamentari delle Autorità amministrative indipendenti registratasi negli ultimi anni.

Come detto, tali *Authorities*, pur nell'accentuata eterogeneità dell'"arcipelago" cui esse danno forma<sup>56</sup>, sono tutte dotate di una potestà normativa che, secondo lo schema tradizionale, si caratterizza per la presenza di due elementi ricorrenti<sup>57</sup>: in primo luogo, si tratta di una normazione di rango secondario, ancorché di natura atipica, nel senso che essa, pur prescindendo dal modello ricavabile dagli artt. 116, comma 6, Cost. e 17 della legge n. 400 del 1988, trova necessariamente la fonte della propria legittimazione, nonché direttive e limiti, in una disciplina posta da una fonte primaria; in secondo luogo, si tratta di una normazione di carattere per lo più tecnico, che opera scelte di tipo tendenzialmente "neutrale", particolarmente rivolte a settori piuttosto circoscritti dell'ordinamento.

In presenza di questi due elementi la maggioranza della dottrina, pur con qualche riserva, ha ritenuto giustificabile la sussistenza in capo alle Autorità indipendenti di tale autonomia normativa, e ciò malgrado l'inesistenza di un qualsivoglia effettivo raccordo, se si fa eccezione del momento della nomina, tra le stesse e il circuito democratico-rappresentativo. Non è un caso, infatti, che la ragionevolezza di tale conclusione viene sovente supportata facendo ricorso ad ulteriori argomenti, quali, su tutti, la circostanza che i procedimenti di formazione degli atti normativi delle Autorità amministrative indipendenti siano diffusamente segnati da momenti di partecipazione, variamente congegnati. La partecipazione, in altre parole, gioca come elemento di compensazione della assenza di collegamenti con i canali della rappresentanza.

È sempre il Consiglio di Stato, del resto, che osserva come l'esercizio dei poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti trovi giustificazione "anche in base all'esistenza di un procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative"<sup>58</sup>; lo stesso organo precisa, altresì, in altre occasioni, che "la dequotazione del principio di legalità sostanziale [...] impone il rafforzamento del principio di legalità

---

<sup>56</sup> A. PREDIERI, *L'arcipelago delle Autorità indipendenti*, in AA.VV., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli, 1997, p. 1 ss.

<sup>57</sup> In argomento cfr., tra gli altri, B. BRANCATI, *Il rapporto tra la legge e il potere normativo delle autorità amministrative indipendenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento V*, Pisa, Pisa University Press, 2012, p. 289 ss., F. POLITI, *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti: nuovi profili di studio*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 303 ss., S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, Cedam, 2002, p. 1 ss.

<sup>58</sup> Cons. Stato, VI, sent. n. 7972 del 2006

procedimentale, che si sostanzia, tra l'altro, nella previsione di rafforzate forme di partecipazione degli operatori del settore al procedimento di formazione degli atti regolamentari<sup>59</sup>.

Tuttavia, come ricordato in precedenza, sempre più spesso si verificano due fenomeni eccentrici rispetto al paradigma sopra descritto: in primo luogo, in numerose situazioni la fonte primaria che fonda il potere normativo delle Autorità indipendenti detta norme del tutto generiche, limitandosi ad una mera attribuzione di potere, ovvero dotando di fatto l'*Authority* di una mera delega in bianco<sup>60</sup>; in secondo luogo, tali atti sovente vengono a disciplinare oggetti molto ampi, non più caratterizzati per la loro estrema tecnicità e specializzazione, e peraltro destinati a vincolare un grande numero di destinatari.

In tali circostanze ci troviamo dinanzi ad atti solo formalmente di normazione secondaria, ma sostanzialmente di rango primario<sup>61</sup>, dalla portata generale, posti in essere da organismi privi di legittimazione democratica e, com'è noto, dallo statuto costituzionale assai incerto.

Ciò impone, a giudizio di chi scrive, un qualche ripensamento dell'assunto, già di per sé molto delicato, che postula la necessaria piena autonomia delle Autorità non soltanto nei confronti del Governo, com'è ovvio, ma anche nei confronti del Parlamento.

Su quest'ultimo aspetto, in realtà, la dottrina è divisa.

Per alcuni autori, in effetti, l'indipendenza dal Governo e l'indipendenza dal Parlamento hanno ragioni e latitudini sostanzialmente coincidenti, per cui gli stessi concludono che le "autorità amministrative indipendenti non hanno legami con nessun organo politico costituzionale, non col Governo, ma neppure col Parlamento".<sup>62</sup> Per altri, invece, l'indipendenza delle autorità comporta esclusivamente la loro sottrazione al potere di indirizzo e controllo che il Governo ordinariamente esercita nei confronti della pubblica amministrazione ma non li sottrarre ad un rapporto stretto con il Parlamento, il quale, anzi, potrebbe "dettare indirizzi, obiettivi e criteri"<sup>63</sup>, come peraltro accade in molte esperienze straniere di lunga tradizione in materia di Autorità indipendenti<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Cons. Stato, VI, sent. n. 2521 del 2012.

<sup>60</sup> In questo senso cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008, p. 163 e V. CERULLI IRELLI, *I poteri normativi delle autorità amministrative indipendenti*, in M. D'ALBERGO - A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 76 ss.

<sup>61</sup> Di regolamenti "indipendenti" parla espressamente F. POLITI, *La potestà normativa*, cit., p. 303 ss.

<sup>62</sup> Così F. MERUSI - M. PASSARO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 1; analogamente, anche S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002, p. 24, il quale ricorda che le autorità "operano in piena indipendenza anche nei confronti del Parlamento".

<sup>63</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in F. A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 54, il quale sottolinea che "indipendenza non significa però che le Autorità sono indipendenti anche dal Parlamento. Anzi, dobbiamo affermare proprio l'opposto, perché esse, come Autorità di governo di settore, rispondono in principio al Parlamento, come ne risponde il governo generale del Paese".

<sup>64</sup> M. CLARICH, *Un approccio "madisoniano"*, in *L'indipendenza delle Autorità*, cit., p. 91, sottolinea come negli Stati Uniti ed in Inghilterra sia riconosciuto il potere d'indirizzo del Parlamento sulle Autorità e che questo, a condizione

Questa secondo indirizzo merita oggi di essere particolarmente apprezzato.

Sembra infatti opportuno valorizzare maggiormente i raccordi tra le Autorità amministrative indipendenti e il Parlamento, al fine di bilanciare il *deficit* di democraticità delle prime con un minimo di effettiva dialettica con le Camere, esperibile sia in sede di indirizzo, ancorché generale, sia in sede di controllo successivo all'adozione dei provvedimenti<sup>65</sup>.

Le Assemblee parlamentari sono il luogo più adatto per comporre le esigenze di indipendenza delle *Authorities* con le altrettanto essenziali esigenze di responsabilità nell'attività di regolazione dalle stesse esercitata. Anche nell'ordinamento dell'Unione europea, del resto, stanno emergendo nuovi strumenti di raccordo tra le autorità, europee e nazionali, e i parlamenti, europeo e nazionali, atteso che, com'è stato notato, "l'indipendenza delle autorità non significa dunque una loro sottrazione a ogni forma di controllo esterno"; il problema, semmai, "è quello di calibrare i controlli alla natura delle funzioni esercitate dalle autorità e di evitare una scissione totale dai meccanismi della democrazia rappresentativa a livello nazionale ed europeo"<sup>66</sup>.

Tale obiettivo potrebbe certo essere compiutamente realizzato in prospettiva di una riforma costituzionale e/o dei regolamenti parlamentari; e tuttavia, in attesa di una siffatta soluzione, si potrebbe nel frattempo riconoscere un peso maggiore di quanto non si faccia oggi alle relazioni annuali, previste da numerose leggi, presentate al Parlamento dalle Amministrazioni indipendenti e al conseguente dibattito sulle stesse<sup>67</sup>. Tali relazioni dovrebbero diventare un momento di confronto effettivo, mentre oggi esse rappresentano un adempimento esclusivamente formale, un rituale di scarsa utilità<sup>68</sup>.

In secondo luogo, potrebbe darsi finalmente seguito all'art. 12, comma 2, della legge n 229 del 2003, ove si stabilisce che le Autorità amministrative indipendenti devono trasmettere al Parlamento le proprie

---

di non caratterizzarsi sotto la forma di raccomandazioni penetranti, sia teoricamente non solo ammissibile, ma necessario".

<sup>65</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*, in *Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale nella crisi dello Stato*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, nn. 1-2/2015, p. 6.

<sup>66</sup> Così M. CLARICH, *Indipendenza e autonomia delle autorità amministrative indipendenti*, in *www.anticorruzione.it*.

<sup>67</sup> Cfr. DOCUMENTO APPROVATO DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI), a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, seduta del 16 febbraio 2012, in *www.camera.it*, p. 25 ss., ove si sottolinea la necessità che Parlamento, dinanzi all'attrazione delle proprie funzioni anche verso la sfera delle Autorità amministrative, possa "rispondere a tale tendenza valorizzando alcune funzioni che finora ha esercitato solo marginalmente", tra cui il "potere ispettivo e di conoscenza, e il potere di "dettare le linee d'indirizzo intersettoriale generale", atteso che è "alla decisione politica che spetta di determinare gli interessi generali". In concreto, nel documento si proponeva di ricondurre ad unità tutte le relazioni presentate annualmente dalle diverse autorità prevedendo un esame congiunto delle stesse.

<sup>68</sup> Cfr. S. NICODEMO, *Gli atti normativi*, cit., p. 296, osserva - nel 2002, ma il giudizio è ancora attuale - che lo strumento delle relazioni "non è stato accompagnato da una reale effettività, essendosi limitato ad un resoconto dell'attività, con funzione più ricognitiva che non valutativa".

relazioni AIR. Se si fa eccezione di un invito rivolto nel corso del 2017 dal Presidente del Senato alle stesse Amministrazioni indipendenti, infatti, tale previsione risulta sostanzialmente disapplicata.

## 7. Osservazioni di chiusura

Le conclusioni sono molto essenziali.

Com'è stato recentemente osservato, occorre guardare con “realismo” alle funzioni parlamentari oggi, tenendo conto della natura polivalente dei procedimenti che alle stesse si collegano e soprattutto della circostanza che la funzione legislativa e la funzione di indirizzo fanno ormai registrare una loro “eclissi”, alla quale si accompagna un’espansione delle funzioni di controllo e di coordinamento, cosicché risulta “sempre più giusto parlare non più di legislazione parlamentare ma di controllo legislativo parlamentare”<sup>69</sup>.

Si tratta di una torsione del ruolo delle Assemblee parlamentari in linea di massima inarrestabile. Di conseguenza, se difficilmente il Parlamento potrà tornare organo motore della produzione normativa, esso dovrà invece tendere a esercitare con maggiore efficacia l’attività di controllo sull’attività normativa, perfezionando tutti gli strumenti idonei a cogliere tale obiettivo.

È ovvio, per inciso, che si tratta di un problema la cui soluzione va di pari passo con la rivalutazione del Parlamento quale sede privilegiata del confronto democratico e, dunque, in ultima istanza, con la costruzione di un più solido statuto delle opposizioni.

La crisi del Parlamento, ad ogni modo, più che nell’*eclissi* appena evocata oggi risiede soprattutto nell’incapacità delle Assemblee di ripensarsi, svolgendo al meglio un ruolo diverso da quello tradizionale, non necessariamente meno rilevante, senz’altro più adeguato alle nuove sfide che si presentano.

---

<sup>69</sup> A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in questo numero di *federalismi.it.*, (ma altresì anticipato in *federalismi.it* n. 4/2019) p. 5.





# L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative

**di Giovanni Tarli Barbieri**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Firenze

**Sommario:** **1.** Considerazioni introduttive: il bicameralismo paritario come nodo irrisolto della Costituzione repubblicana. **2.** Il problematico rendimento del bicameralismo paritario in una prospettiva storica. **3.** Il bicameralismo paritario nel dibattito sulle riforme istituzionali fino al 1993. **4.** Il dibattito sul bicameralismo paritario dopo la svolta del 1993. **5.** *Segue:* le prospettive di riforma dopo la reiezione del testo "Renzi-Boschi": la problematica, sempre attuale, di coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle attività parlamentari. **6.** Le riforme effettuate nella XVII legislatura incidenti nell'ottica della questione bicamerale: il *Rosatellum-bis*. **7.** *Segue:* la riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017. **8.** L'incerta prospettiva delle riforme istituzionali nella XVIII legislatura: la riduzione del numero dei parlamentari a "bicameralismo invariato". **9.** *Segue:* l'adeguamento della legislazione elettorale conseguente all'entrata in vigore della legge costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari.

## **1. Considerazioni introduttive: il bicameralismo paritario come nodo irrisolto della Costituzione repubblicana**

L'assetto del Parlamento costituisce un nodo ancora irrisolto del nostro sistema costituzionale. La sua configurazione, basata sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive, espressione di un complesso e faticoso compromesso in Assemblea costituente e ulteriormente rafforzata a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 2/1963<sup>1</sup>, è stata definita, anche in un'ottica comparatistica, atipica e giustificata, oltre che come omaggio alla tradizione, quale antidoto a possibili degenerazioni assemblearistiche: in questo senso, due Camere avrebbero consentito «una forma più articolata di *checks and balances* all'interno della stessa struttura parlamentare; e questo spingeva a ricercare gli elementi di

---

<sup>1</sup> La quale ha parificato la durata di entrambe le Camere, mentre come è noto, il testo originario dell'art. 60 prevedeva che la Camera dei deputati fosse eletta per cinque anni e il Senato per sei. L'eliminazione di tale differenza è stata giustamente qualificata come un fattore che ha rafforzato il carattere paritario del nostro bicameralismo poiché «un termine di cinque anni per la Camera e di sei per il Senato significava elezioni in momenti diversi, con una sfasatura temporale progressivamente crescente (la distanza di un anno fra le elezioni sarebbe infatti aumentata negli anni) cui poteva davvero derivare una diversa composizione politica delle assemblee in corrispondenza alle variazioni e agli spostamenti del corpo elettorale. E proprio alla diversità di durata si connettevano alcune ragioni in favore della scelta bicamerale, in particolare la stabilizzazione dell'indirizzo: il permanere di una Camera nel variare dell'altra avrebbe evitato svolte politiche eccessivamente brusche»: L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 326-327.

differenziazione tra le due Camere essenzialmente sul terreno elettorale, in modo da consentire due "rappresentazioni" diverse e, al limite, contrapposte della stessa base popolare»<sup>2</sup>.

Come è noto, nel testo costituzionale vi sono elementi di differenziazione solo marginali e a volte espressione di voti del tutto casuali in Assemblea costituente «ma tutti recanti frammenti significativi delle istanze che nella storia hanno radicato le esperienze bicamerali»<sup>3</sup>. Tra questi, per inciso, uno è particolarmente discutibile, ovvero quello relativo alla differenza dei corpi elettorali che appare oggi davvero anacronistico<sup>4</sup>; da parte sua, l'elezione a base regionale del Senato<sup>5</sup>, lungi dall'aver assicurato un collegamento forte tra la seconda Camera e le istituzioni territoriali, ha finito per atteggiarsi come un vincolo non irrilevante alla legislazione elettorale, anche se appare tutt'altro che scontato che detta locuzione imponga un meccanismo di assegnazione dei seggi solo su base territoriale (cfr. *infra*, par. 2). Né d'altra parte è mai stata percorsa a livello legislativo la proposta di tradurre tale previsione in una limitazione dell'elettorato passivo al Senato in favore di soggetti espressione delle comunità regionali<sup>6</sup>. Si è così osservato che le differenze più significative tra Camera e Senato sono quelle derivanti dai regolamenti parlamentari<sup>7</sup>; da questo punto di vista, come si dirà, la recente revisione del regolamento del Senato del 2017 appare, in qualche misura, ambivalente<sup>8</sup>.

A proposito delle scelte dei Costituenti si è parlato giustamente di un problema non risolto di dare un fondamento ragionevole al bicameralismo<sup>9</sup>, poiché esso, come accennato, è nato «dalla combinazione di spezzoni di esperienze e modelli diversi»<sup>10</sup>. In questo senso, appare implausibile anche la ricostruzione del Parlamento italiano come un esempio di bicameralismo "di garanzia", funzionale a rafforzare l'equilibrio nell'organizzazione costituzionale dello Stato; e ciò alla luce delle scelte dei fondo dei

---

<sup>2</sup> E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, p. 323.

<sup>3</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018<sup>3</sup>, p. 140.

<sup>4</sup> Per usare le parole di A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *questo numero di federalismi.it* (ma altresì anticipato in *federalismi.it* n. 4/2019) pp. 4-5, secondo il quale l'esclusione dei giovani dal voto del Senato lascia «zoppo il nostro bicameralismo, venute meno le ragioni di 70 anni fa». Nello stesso senso, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2018 (a cura di M. Malvicini), p. 8, che parla di una «evidente irrazionalità del nostro sistema istituzionale» il cui superamento «sarebbe un modo per contribuire a risanare l'attuale frattura tra classe politica e società civile, che è anche una frattura tra le generazioni, le cui conseguenze oggi paghiamo».

<sup>5</sup> Sull'interpretazione di tale clausola, cfr. *infra*, par. 2.

<sup>6</sup> In tal senso, T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, I, Bologna-Roma, Treccani, 1984, pp. 90 ss.; cfr. anche G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 639 ss.

<sup>7</sup> Si è così affermato che «le differenze più significative tra Camera e Senato non vanno ricercate nelle norme costituzionali sulla loro struttura ma nelle norme procedurali dei due regolamenti»: A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003<sup>3</sup>, p. 126.

<sup>8</sup> Cfr. *infra*, par. 7.

<sup>9</sup> G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, I, cit., pp. 5 ss.

<sup>10</sup> E. CHELI, *Unità nazionale e prospettiva federale nelle ipotesi di riforma del bicameralismo italiano*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare*, II, Napoli, Jovene, 2009, p. 530.

Costituenti (quali la rigidità costituzionale e l'istituzione della Corte costituzionale) che rendono non necessario «ricercare correttivi e bilanciamenti interni al potere legislativo basati sull'articolazione del Parlamento in due Camere»<sup>11</sup>. Per cui, come è stato efficacemente affermato, «nessuno dei diversi obiettivi indicati dalla dottrina, ossia "l'integrazione della rappresentanza, la stabilizzazione dell'indirizzo politico generale, la stabilità del governo, la garanzia dell'ordinamento, la sua democraticità" sembra conseguibile a Costituzione invariata»<sup>12</sup>. Né il bicameralismo ha contribuito al miglioramento della qualità della legislazione, favorendo talvolta fenomeni di deresponsabilizzazione<sup>13</sup>, mentre nelle ultime legislature sembra radicarsi nella prassi una sorta di "bicameralismo alternato" o "monocameralismo di fatto" (evidente anche, ma non solo, nella conversione dei decreti legge), poiché, per abbreviare i tempi, la seconda Camera spesso si limita a ratificare il testo deliberato dalla prima<sup>14</sup>.

Una tale prassi, come è stato esattamente osservato, ha conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti sia tra i due rami del Parlamento (poiché la Camera che esamina il testo per seconda è di fatto privata di un'adeguata capacità di analisi e di discussione del testo), sia tra il Parlamento e il Governo, essendo quest'ultimo, nell'attuale stagione della "perenne urgenza", ad atteggiarsi non solo come *dominus* della potestà emendativa ma anche come protagonista di quella prassi discutibile, criticata ma non ancora censurata dalla Corte costituzionale (sent. 32/2014; ord. 17/2019), della presentazione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti<sup>15</sup>. Pertanto, il "monocameralismo di fatto", affermatosi nel più recente periodo, è espressione, da una parte, della crisi del sistema partitico e della accresciuta rilevanza degli apparati tecnici e amministrativi<sup>16</sup>, e, dall'altra, della volontà del Governo «di rendere il bicameralismo perfetto una formula utile solo per certe tipologie di leggi in relazione al tempo a disposizione per deliberare»<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, p. 1118.

<sup>12</sup> L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 327, che si richiama a G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, n. 2/1953, pp. 207 ss., ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, II, Napoli, Jovene, 1994, pp. 71-72, anche perché alcuni di questi obiettivi appaiono in contraddizione l'uno con l'altro.

<sup>13</sup> È noto infatti che nella prassi talvolta nel primo ramo del Parlamento si approvano testi discutibili anche sul piano tecnico, confidando sulle possibili modifiche nella seconda Camera.

<sup>14</sup> E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 199 ss.

<sup>15</sup> Sul punto, per tutti, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, pp. 259 ss.; N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

<sup>16</sup> P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva e di difficile contrasto*, in *Maxi-emendamenti*, cit., p. 16.

<sup>17</sup> E. LONGO, *La legge precaria*, cit., pp. 203-204.

In definitiva, quindi, il bicameralismo ha consentito la flessibilità di mantenere aperta la possibilità di una utilizzazione dell'esame presso la seconda Camera correlata alle vicende del quadro politico «funzionale, quindi, più ai rotismi della forma di governo che a garantire prestazioni di unità»<sup>18</sup>.

## 2. Il problematico rendimento del bicameralismo paritario in una prospettiva storica

I limiti del bicameralismo paritario sono stati diffusamente e precocemente denunciati già nel corso della prima legislatura<sup>19</sup>: Meuccio Ruini nel 1952 dovette riconoscere che le soluzioni accolte nella Costituzione riguardo alla seconda Camera «lasciano un senso diffuso di insoddisfazione», richiamando i lavori della Costituente nei quali si parlò dell'«inquietante enigma del Senato»<sup>20</sup>.

A parte però la già richiamata l. cost. 2/1963, tale assetto non ha subito riforme; né si sono rivelati decisivi, ancorché non irrilevanti, i correttivi dati dai tentativi di razionalizzazione del bicameralismo<sup>21</sup> operati da fonti costituzionali<sup>22</sup>, da fonti legislative (che nel tempo hanno valorizzato le prerogative delle Commissioni parlamentari bicamerali<sup>23</sup>), dai regolamenti parlamentari<sup>24</sup>, nella prospettiva (forse non adeguatamente incentivata) di una unificazione e di un coordinamento delle fasi conoscitive dei procedimenti<sup>25</sup>, in una logica di riforma non "del bicameralismo" ma "nel bicameralismo"<sup>26</sup>.

<sup>18</sup> G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, cit., p. 1118 che in questa parte si riferisce a P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1981, p. 67.

<sup>19</sup> Cfr., da ultimo, F. MAZZEI, *De Gasperi e lo "Stato forte". Legislazione antitotalitaria e difesa della democrazia negli anni del centrismo (1950-1952)*, Milano, Mondadori, 2013, pp. 293 ss.

<sup>20</sup> M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 63.

<sup>21</sup> Per tutti, G.M. SALERNO, *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 1998, p. 26.

<sup>22</sup> Oltre all'art. 11 della l. cost. 3/2001 (sulla quale cfr. *infra*, par. 5), si può ricordare la l. cost. 1/1989 che, nel prevedere l'autorizzazione a procedere relativa ai reati ministeriali, ha privilegiato la competenza del Senato (competente in ordine ai Ministri senatori ma anche ai Ministri non parlamentari e agli ex Ministri: art. 5).

<sup>23</sup> Sulle commissioni parlamentari bicamerali, per tutti, L. CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1993. Ancora, la legislazione a partire dagli anni Ottanta ha valorizzato forme di attività congiunte dei Presidenti delle Camere soprattutto con riferimento a nomine (si tratta peraltro di una tendenza parzialmente rivista dalle leggi più recenti): sul punto, C. PINELLI, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 200 ss.

<sup>24</sup> Sull'idoneità dei regolamenti parlamentari a correggere e disfunzioni del bicameralismo, cfr., in particolare, C. CHIMENTI, *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, pp. 183 ss. Da ultimo, N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017, pp. 65 ss.

<sup>25</sup> Tale prospettiva è affermata con forza, in particolare, da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 120 ss. cui si rinvia per l'analisi delle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari (p. 123).

<sup>26</sup> G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, cit., p. 1119.

Peraltro, anche le differenze, limitate fino al 1993, presenti nei sistemi di elezione di Camera e Senato non sono mai state tali da determinare maggioranze diverse<sup>27</sup>, nonostante il maggior "costo" in termini di voti di un seggio senatoriale per i partiti di consistenza media o piccola<sup>28</sup>, che finiva per favorire soprattutto la DC<sup>29</sup>, come evidenziato dalla letteratura politologica<sup>30</sup>.

Tuttavia, fino alla svolta del 1993 la debolezza di un tale assetto istituzionale ha trovato un evidente correttivo nella sostanziale omogeneizzazione politica delle due Camere garantita dal ruolo decisivo svolto dai partiti politici.

Diversamente dopo il 1993, venuto meno il collante dato da un sistema politico forte e strutturato, i problemi del bicameralismo paritario sono apparsi ancora più evidenti, anche per le più marcate difformità contenutistiche delle leggi elettorali che hanno reso assai più difficile che nel passato la formazione di maggioranze politiche omogenee nei due rami del Parlamento. Emblematica, da questo punto di vista, la l. 270/2005 che per il Senato stabilì un sistema di premi di maggioranza regionali per ottemperare ad un rilievo informalmente avanzato dal Capo dello Stato, in ossequio all'art. 57, comma 1, Cost.<sup>31</sup>, sul presupposto dell'impossibilità, alla stregua di tale disposizione, di prevedere un premio di maggioranza a livello nazionale. Una tale interpretazione, però, è apparsa quantomeno opinabile, poiché la locuzione «base regionale», giustamente definita «generica, ambigua, polivalente» e «chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto dall'Assemblea costituente»<sup>32</sup>, ovvero

---

<sup>27</sup> Il solo caso che si può ricordare in questo senso è quello della prima legislatura nella quale la Dc ottenne la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera ma non al Senato a causa della presenza in esso, in forza della III disp. fin. Cost., di ben 107 senatori di diritto, in maggioranza riferibili ai partiti di sinistra.

<sup>28</sup> Pertanto, i partiti piccoli hanno faticato a conseguire una rappresentanza al Senato, essendo spesso costretti ad alleanze elettorali o con partiti più grandi (così, il Pri con la Dc nelle elezioni del 1963; il Psiup con il Pci nelle elezioni del 1968 e del 1972) o tra loro (così l'alleanza Psdi-Pri-Pli in alcune Regioni nelle elezioni del 1976).

<sup>29</sup> In termini di seggi la Dc si era sempre attestata su un differenziale positivo tra seggi e voti che soprattutto nelle prime legislature raggiunse percentuali assai più ragguardevoli al Senato rispetto alla Camera (rispettivamente +7,2 e +4,6% nelle elezioni del 1948; +7,5 e +4,5% in quelle del 1953; +8,8 e +3,5 in quelle del 1958): così, ad esempio, nelle elezioni del 1958, la stessa Dc ottenne alla Camera il 42,3% dei voti e 273 seggi (45,8% sul totale), mentre al Senato a fronte di una percentuale di poco inferiore (41,2), ottenne il 50% dei seggi (123 seggi su 246).

<sup>30</sup> A. SPREAFICO, *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 489 ss.; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 340 ss.

<sup>31</sup> Per tutti, A. GRATTERI, *Genesis di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2017. Come è stato giustamente affermato, «in realtà, qualsiasi sistema caratterizzato da premio di maggioranza nella seconda camera sarebbe stato un azzardo [...] ma quello escogitato, fra tutte le soluzioni ipotizzabili, è il più contraddittorio e irragionevole, perché più di ogni altro suscettibile di provocare una differenziazione del tutto casuale nella composizione maggioritaria delle due Camere»: C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE - A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 107-108.

<sup>32</sup> T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 90.

«assolutamente incolore»<sup>33</sup>, ovvero ancora «priva di ogni reale contenuto»<sup>34</sup>, non avrebbe dovuto essere interpretata a prescindere dal complessivo quadro costituzionale, che ha fatto proprio un bicameralismo c.d. “perfetto” o “eguale”, con il Senato eletto a suffragio universale e diretto (art. 58, comma 1), pienamente inserito nel circuito fiduciario (art. 94) e nel procedimento legislativo (art. 70), ancorché eletto da un corpo elettorale diverso da quello della Camera (art. 58, comma 1).

### 3. Il bicameralismo paritario nel dibattito sulle riforme istituzionali fino al 1993

Il dibattito sull'assetto del Parlamento prese le mosse in modo organico all'inizio degli anni Ottanta ma esso ha stentato a individuare soluzioni convincenti sul piano tecnico e ampiamente condivise sul piano politico.

Come peraltro fu lucidamente evidenziato già nel 1983, «il bicameralismo è solo un aspetto della più complessa questione del Parlamento e della sua crisi. Altri temi sono in gioco: l'organizzazione interna delle Camere, il procedimento legislativo, la disciplina dell'iniziativa legislativa, i rapporti con il Governo, la delegificazione, le relazioni con i partiti, con i sindacati e gli altri gruppi sociali, i sistemi elettorali ecc.». Ed in questa prospettiva globale «il discorso rischia di investire l'intero sistema politico italiano: un discorso sul sistema politico che richiede strumenti di analisi e metodologie ulteriori rispetto a quelli del diritto costituzionale e che è oggi così carico di tonalità emotive, di giudizi di valore, di prese di posizione politiche che difficilmente lo studioso rimarrebbe immune dal clima così creato»<sup>35</sup>.

Tuttavia, proprio queste connessioni hanno, se possibile, reso le problematiche dell'assetto del Parlamento ancora più complesse, anche perché esse si pongono, per così dire, all'intersezione tra le scelte in materia di forma di governo e quelle relative ai rapporti tra centro e autonomie territoriali.

Per le ragioni menzionate nel par. 2, le prime progettazioni istituzionali proponevano correzioni costituzionali che non mettevano in discussione l'elettività diretta del Senato ma incidevano sulla definizione delle funzioni nell'ottica di un "bicameralismo procedurale": tra questi, il testo della Commissione Bozzi, nonché la proposta di revisione degli artt. 70 ss. approvata in prima lettura al Senato nel corso della X legislatura (A.C. n. 4487) che prevedeva, salvo eccezioni, l'approvazione di regola da parte di una sola Camera delle proposte di legge, salvo che l'altra non chiedesse di esaminarne il testo entro un determinato termine<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 354, nt. 108.

<sup>34</sup> N. OCCHIOCUPO, *La "camera delle regioni"*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 27.

<sup>35</sup> S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, rispettivamente p. 1161 e 1162.

<sup>36</sup> Nell'esame di quest'ultimo disegno di legge Leopoldo Elia, in qualità di Presidente della prima Commissione permanente ebbe un ruolo fondamentale; egli fu anche l'autore della relazione illustrativa (Senato della Repubblica, X legislatura, *Relazione della 1ª Commissione permanente, comunicata alla Presidenza il 16 maggio 1990, sui disegni di legge nn. 21-22-23-30-166-227-426-845-11101-A*), che rivela non solo il suo pensiero relativamente al Parlamento inteso

#### 4. Il dibattito sul bicameralismo paritario dopo la svolta del 1993

In questa fase, a livello di progettazioni istituzionali non era sviluppata la connessione tra riforma del Parlamento e riforma delle autonomie territoriali che invece iniziò ad emergere a partire dagli anni Novanta. La questione regionale e la problematica della rappresentanza degli enti territoriali in Parlamento in questa fase non era infatti avvertita, soprattutto a livello politico<sup>37</sup>, come centrale; tuttavia, questa considerazione, pure reale, è insufficiente a inquadrare le proposte presentate in questo periodo: emblematica, da questo punto di vista, è la tesi secondo la quale «se vi sono in Italia entità sottorappresentate non sono certo le Regioni: soprattutto se si assume un punto di vista realistico e si guardi non ai soggetti giuridici "regioni", ma alle classi dirigenti regionali, pienamente omogenee alle dirigenze politiche nazionali (della maggioranza e della opposizione) e quindi largamente inserite, attraverso i partiti, nelle strutture centrali»<sup>38</sup>.

In questo contesto, costituiscono eccezioni la proposta della Commissione Bozzi, poi ripresa con alcune modifiche dalla l. cost. 3/2001, che prefigurava l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni affidando a tale organo funzioni consultive in ordine a progetti di legge riguardanti le materie di cui all'art. 117 Cost. o materie concernenti le strutture e il funzionamento delle Regioni e degli enti territoriali<sup>39</sup>. A questa proposta si riferì, pur senza citarla espressamente, il «Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e Regioni» approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ottobre 1988, che alludeva a una possibile revisione dei regolamenti parlamentari con la quale «dare vita a idonei collegamenti funzionali e procedurali fra il Parlamento e le Regioni»<sup>40</sup>.

---

unitariamente, ma anche l'apertura a prospettive di riforma all'insegna di un "bicameralismo procedurale", diverso, nella sua configurazione, tanto dalla proposta già elaborata dalla Commissione Bozzi quanto da ipotesi che avrebbero riservato ad una Camera le funzioni di controllo e all'altra la prevalenza della funzione legislativa: A. MANZELLA, *Leopoldo Elia in Parlamento*, in *Leopoldo Elia. Discorsi parlamentari*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 20-21.

<sup>37</sup> Viceversa, a livello dottrinale, la prospettiva di trasformazione del Senato in una "Camera delle Regioni" è presente: sul punto, per tutti, N. OCCHIOCUPO, *La "camera delle regioni"*, cit.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977; L. PALADIN, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, V, Roma, Treccani, 1988; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1991, pp. 120 ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1995.

<sup>38</sup> S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, cit., p. 1179.

<sup>39</sup> Interessante a tale proposito la relazione della Commissione nella quale si legge: «Va rilevato che alla situazione di "separatezza" lamentata dalle regioni rispetto agli organi centrali dello Stato si va gradualmente ponendo rimedio: e se la già avviata Conferenza Stato-Regioni dovrà provvedere alla relazione regioni-Governo, secondo moduli flessibili che non sembra opportuno irrigidire in Costituzione, sulla relazione regioni-Parlamento potrà positivamente influire, e in modo rilevante, la nuova funzione qui proposta per la Commissione parlamentare per le questioni regionali [...] che, soprattutto nella composizione integrata da diretti rappresentanti delle regioni, costituirà un'altra fondamentale struttura di raccordo tra le regioni e gli organi centrali dello Stato, con particolare riferimento all'attività legislativa»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, doc. XVI-bis, n. 3, p. 61.

<sup>40</sup> Il testo del documento è rinvenibile in *Bollettino Commissioni*, 27 ottobre 1988, pp. 73 ss.

Viceversa, nel dibattito sulle riforme istituzionali che si sviluppa dopo la svolta del 1993, la tematica della differenziazione del bicameralismo, vista come un «modello vincente», perché «consente di assegnare a ciascuna Camera, in ragione della sua funzione, un proprio ruolo ed una propria funzione, evitando il rischio di duplicazioni prive di effettiva utilità»<sup>41</sup>, comincia a essere coniugata con la rappresentanza degli enti territoriali, a seguito di un percorso di riforma che inizia negli anni novanta sul terreno della legislazione ordinaria (le c.d. "leggi Bassanini") per trovare un suo punto di arrivo nelle l. cost. 1/1999, 2 e 3/2001. Non a caso, nello stesso periodo le Regioni iniziano a elaborare proprie proposte anche di revisione costituzionale che riguardavano anche la trasformazione del Senato in una "Camera delle Regioni"<sup>42</sup>.

Sul punto, è da ricordare quanto Paladin sosteneva nel 1996 ovvero che, al di là delle grandi diversità sussistenti nel panorama comparatistico quanto alla composizione delle "Camere delle regioni"<sup>43</sup>, «l'essenziale sta in ciò: che la seconda Camera funge, in questo quadro, da garante dei poteri locali, allontanando in tal modo l'eventualità - più volte concretatasi in Italia - che lo Stato centrale trasferisca funzioni e risorse con la mano destra, per poi recuperarle con la sinistra»<sup>44</sup>.

Si tratta di un punto tanto centrale quanto complesso nelle sue possibilità di realizzazione. Esso deve essere inquadrata innanzitutto alla stregua dell'ultima parte dell'art. 5 Cost.<sup>45</sup>. Il riferimento alla necessità di adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento non è stato infatti adeguatamente valorizzato, pur appearing, come è stato giustamente affermato, di «una modernità, vista oggi, per certi aspetti, persino sconvolgente»<sup>46</sup>. E d'altra parte, la riforma del Senato è apparsa come un anello mancante nel processo di riforma del Titolo V<sup>47</sup>, come si evince, indirettamente, dall'art. 11 della l. cost. 3/2001 che prevede l'integrazione della Commissione bicamerale integrata quale soluzione transitoria «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione»; né tale riforma giustamente è stata vista, in linea con non poche esperienze comparatistiche, come non

---

<sup>41</sup> E. CHELI, *Bicameralismo*, cit., p. 321.

<sup>42</sup> G.M. SALERNO, *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 28 ss. che cita, tra gli altri, il progetto di revisione costituzionale elaborato da una commissione di studio istituita dalla Regione Emilia-Romagna: su tale proposta, cfr. L. MARIUCCI - R. BIN - M. CAMMELLI - A. DI PIETRO - G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio: una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, il Mulino, 1996.

<sup>43</sup> Non a caso, il titolo di un'ampia ricerca sul punto è J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *The world of the Second Chambers*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>44</sup> L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 615.

<sup>45</sup> Sul quale, per tutti, F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 306 ss.

<sup>46</sup> N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 120.

<sup>47</sup> L'espressione è mutuata da E. CHELI, *Unità nazionale*, cit., p. 532.

incompatibile con la previsione di strumenti di raccordo tra esecutivi<sup>48</sup>, che in via amministrativa prima (d.p.c.m. 12 ottobre 1983) e legislativa poi trovano una traduzione nell'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, prima (l. 400/1988, art. 12), e nel sistema delle Conferenze, poi (d.lgs. 281/1997).

L'analisi delle più rilevanti progettazioni in questo periodo dimostra però come, con riferimento alla trasformazione del Senato, il passaggio dalle idee ai fatti si sia dimostrato particolarmente complesso, sia con riferimento alle soluzioni concretamente previste, che hanno suscitato a livello dottrinale tendenzialmente più critiche che consensi, sia, ovviamente, per il fatto che nessuna di esse è stata approvata.

Infatti, proprio la riforma del Senato è stata uno degli aspetti più controversi e problematici sia della proposta della Commissione "D'Alema"<sup>49</sup>, sia del testo di revisione costituzionale respinto nel referendum costituzionale del 2006<sup>50</sup>, sia, infine, del testo "Renzi-Boschi"<sup>51</sup>.

E qui sta il vero paradosso della riforma del Parlamento i cui ripetuti fallimenti, pur dovuti a proposte di riforma sicuramente discutibili, hanno perpetuato il modello vigente, con tutte le sue criticità «tanto sui tempi e la qualità della legislazione, quanto sulla compattezza e la stabilità dei governi»<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Sul punto, per tutti, con riferimenti comparatistici, M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in N. ANTONETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014; G. CERRINA FERONI, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva di riforma del Senato*, in G. CERRINA FERONI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, Esi, 2016, pp. 96 ss.; J.M. CASTELLÀ ANDREU - S. PAJNO - G. RIVOSECCHI - G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

<sup>49</sup> Sul punto, per tutti, S. SICARDI, *Il Parlamento rivisitato*, in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 739 ss.; P. COSTANZO, *Prime riflessioni (tra perplessità ed auspici) sul progetto di un futuro nuovo Parlamento*, *ivi*, pp. 757 ss.; M. CARLI - R. ZACCARIA, *La forma di Stato*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 14 ss.; P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, in *La riforma costituzionale. Atti del Convegno, Roma 6-7 novembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pp. 257 ss.

<sup>50</sup> Sul quale, per tutti, P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 775 ss. (anche in ID., *La Costituzione repubblicana: da "casa comune" a scelta di parte?*, Torino, 2006, pp. 105 ss.); T.E. FROSINI, *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in T. GROPPI - P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 31 ss.; cfr., altresì, i diversi contributi contenuti in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze-Antella, Passigli, 2004, pp. 441 ss.

<sup>51</sup> Sul quale, per tutti, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016, pp. 37 ss.; cfr. poi i diversi contributi contenuti in *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Rimini, 2016; F.S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Esi, 2016; A. APOSTOLI - M. GORLANI - S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016; M. CAVINO - L. CONTE - L. IMARISIO - S. SICARDI - G. SOBRINO - C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, il Mulino, 2017.

<sup>52</sup> E. CHELI, *Unità nazionale*, cit., p. 531.

## 5. *Segue*: le prospettive di riforma dopo la reiezione del testo "Renzi-Boschi": la problematica, sempre attuale, di coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle attività parlamentari

L'ipotesi di una trasformazione della seconda Camera appare un obiettivo ancora più arduo a causa dell'esito del *referendum* costituzionale del 2016 e degli svolgimenti politici successivi.

*De iure condito*, da più parti è stata invocata la prospettiva dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, sul presupposto che essa può essere perseguita senza investire il tessuto costituzionale. Si tratta di una tematica di indubbio interesse ma che non risulta né nel "contratto per il Governo del cambiamento" né nell'audizione dell'on. Fraccaro sulle linee programmatiche del proprio Ministero presso le Commissioni affari costituzionali riunite di Camera e Senato<sup>53</sup>.

Come è noto, tale disposizione è rimasta fino ad oggi sulla carta (nonostante alcune forti sollecitazioni rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale), anche per i non pochi dubbi suscitati da questa disposizione, che certo non appare espressione di una buona tecnica redazionale, come si evince già dalla relazione dell'apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato del novembre 2002<sup>54</sup>.

In questo senso, sono ben possibili rischi seri di aggravamento del procedimento legislativo<sup>55</sup>, soprattutto perché il parere rinforzato della Commissione parlamentare per le questioni regionali è richiesto nel corso dell'esame presso entrambi i rami del Parlamento (e potenzialmente anche nel caso di *navette*) di tutti i progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.

È poi da capire quale sarebbe l'impatto dell'aggravamento in questione, da una parte, sulla procedura di conversione dei decreti legge e, dall'altra, sulla patologica prassi del Governo di ricorrere alla questione di fiducia nel procedimento legislativo.

Inoltre, la prassi legislativa successiva al 2001 ha reso opinabile la limitazione dell'attività consultiva della Commissione bicamerale integrata alle materie concorrenti e alle leggi di cui all'art. 119 Cost. In effetti, l'esperienza e la giurisprudenza costituzionale hanno ormai dimostrato che le più forti interferenze e

---

<sup>53</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione del Senato della Repubblica (1ª), *Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, Riccardo Fraccaro, sulle linee programmatiche*, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., rinvenibile in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>54</sup> Il testo della relazione è allegato al resoconto della seduta del 28 novembre 2002.

<sup>55</sup> Sul punto, in particolare, R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 2017, pp. 2 ss. In questo senso, è da ricordare che, come ricordato nel testo, l'art. 11 è mutuato dalla Commissione Bozzi il cui testo, relativamente al procedimento legislativo, prevedeva la prevalenza della Camera dei deputati che, salvo i casi previsti dall'art. 70, commi 2 e 3, Cost., come modificato dalla Commissione stessa, poteva approvare i testi, salva la possibilità per il Governo o per 1/3 dei senatori di chiedere l'esame e l'approvazione anche della seconda Camera.

interrelazioni derivano dall'esercizio delle competenze statali c.d. trasversali e l'intreccio delle competenze rappresenta ormai una condizione normale della legislazione statale<sup>56</sup>.

Tuttavia, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (in particolare, la sent. 251/2016), non si possono tacere i problemi derivanti dalla perdurante inattuazione di tale disposizione, che «ha contribuito a indebolire sensibilmente il ruolo del Parlamento negli ultimi anni (originando anche una serie di ulteriori effetti compensativi, ad esempio sul ruolo del “sistema delle Conferenze”»<sup>57</sup>.

In questo senso, l'art. 11 sembra costituire una «soluzione *mediana* ed immediatamente realizzabile fra la situazione attuale» e un possibile, ma non prossimo, scenario futuro<sup>58</sup>, nell'ottica della “sperimentazione” di un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo parlamentare (ed infatti, come detto, l'art. 11 delinea il procedimento in questione solo «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione»: comma 1)<sup>59</sup>.

Nell'attesa anche di questa prospettiva “mediana” non priva di interesse risulta la modifica dell'art. 52, comma 3, della l. 62/1953 operata dall'art. 15-*bis* del d.l. 91/2017 (inserito dalla legge di conversione: l. 123/2017), la quale prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali «può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali».

In attuazione di tale previsione, la Commissione ha adottato il regolamento nel dicembre 2017 a seguito di una consultazione informale con il mondo delle autonomie.

Lasciando in questa sede impregiudicata la questione della natura di questa fonte<sup>60</sup>, essa prevede, in particolare: *a*) la natura transitoria della stessa, destinata cioè a trovare applicazione «nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3» (art. 1), nonostante che detta transitorietà non sia così chiaramente desumibile dall'art. 52, comma 3, novellato, della l. 62/1953 (la cui portata applicativa sembra ulteriore rispetto alla disciplina del procedimento legislativo); *b*) le forme

---

<sup>56</sup> G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, p. 779.

<sup>57</sup> N. 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*, in N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, p. 38.

<sup>58</sup> L. GORI - E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 33.

<sup>59</sup> P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 351 ss. (anche in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità: scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, pp. 27 ss.).

<sup>60</sup> Sulla natura giuridica dei regolamenti interni delle Commissioni bicamerali, per tutti, V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 411 ss.



e le modalità di consultazione delle autonomie territoriali, con alcune, almeno apparenti asimmetrie rispetto alla disposizione legislativa (art. 1)<sup>61</sup>; *c*) il raccordo tra la programmazione della Commissione bicamerale e le indicazioni provenienti dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle associazioni di enti locali e, nell'ambito dei lavori della Commissione, la previsione di una sessione dedicata al confronto con le autonomie territoriali su questioni di carattere generale (art. 2); *d*) la facoltà per la Commissione di procedere, ogni qual volta lo ritenga opportuno, alla consultazione delle autonomie territoriali, nell'istruttoria per l'attività consultiva di sua competenza, potendo 1) richiedere alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alle associazioni di enti locali ed agli enti territoriali di trasmettere i propri rilievi; 2) svolgere audizioni dei rappresentanti dei soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali, anche su loro richiesta (art. 3); *e*) la possibilità per gli stessi soggetti di segnalare alla Commissione questioni di rilievo relative a procedimenti legislativi in corso, all'attuazione delle leggi o ad altri ambiti di competenza della Commissione (art. 4) e di trasmettere alla Commissione gli atti già approvati che ritengano rilevanti ai fini dell'attività della Commissione stessa (art. 5, comma 1); *f*) la facoltà per la Commissione di richiedere ai soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali, gli atti, i documenti, i dati e le informazioni necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni.

Si tratta quindi di un atto che, pur connotato da una sorta di "provvisorietà al quadrato" (essendo adottato, ai sensi dell'art. 1, «nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), apre a scenari potenzialmente interessanti (si pensi alla previsione di una sessione dedicata al confronto con le autonomie su questioni di carattere generale e ai diversi strumenti di interlocuzione previsti).

Rimangono però alcuni dubbi sulla reale capacità di questa innovazione di aprire una pagina nuova nei rapporti tra Parlamento e autonomie territoriali.

In primo luogo, il regolamento interno in questione delinea strumenti di raccordo tra le autonomie e un soggetto titolare solo di una funzione consultiva che ad oggi non è apparso decisivo in ambito parlamentare.

A tale proposito, forse non a caso, nell'attuale legislatura la Commissione per le questioni regionali ha tenuto la sua prima riunione solo il 23 gennaio 2019, ovvero ben 10 mesi dopo le elezioni e ciò fornisce

---

<sup>61</sup> L'art. 52, comma 3, in esame allude alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, mentre il regolamento si riferisce alla Conferenza in quanto tale; la disposizione legislativa allude alle associazioni di enti locali, mentre il regolamento si riferisce sembra tassativamente, all'Anci e all'Upi.

quantomeno l'impressione di una sottovalutazione della rilevanza istituzionale di tale organo<sup>62</sup>. Inoltre, l'unica disposizione previgente che imponeva (e impone) un collegamento tra la Commissione per le questioni regionali e la Conferenza Stato-Regioni, ovvero l'art. 12, comma 6, della l. 400/1988, non ha trovato pratica attuazione. Nella XVII legislatura, infatti, né il Presidente del Consiglio, né il Ministro per gli affari regionali hanno provveduto a riferire periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sull'attività della Conferenza.

Peraltro, anche precedenti tentativi di immaginare strumenti di interlocuzione tra Parlamento e autonomie non hanno dimostrato una reale capacità di incidenza: così, il Comitato dei rappresentanti degli enti territoriali previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale non è riuscito a esercitare un autonomo ruolo, tanto che hanno continuato a interloquire in sede parlamentare le distinte rappresentanze di Regioni ed enti locali, lasciando quindi irrisolta la problematica di un «presidio parlamentare espressamente dedicato al cruciale tema del federalismo fiscale»<sup>63</sup>.

Da parte sua, la revisione del regolamento del Senato del dicembre 2017, nel quadro di una revisione dell'art. 144, in materia di esame degli atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea, prevede che in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea e alla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in conformità ai Trattati europei, il Presidente del Senato possa richiedere la consultazione delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. I documenti presentati dalle Regioni e dalle Province autonome sono trasmessi alla Commissione componente e alla 14<sup>a</sup> Commissione (comma 6-ter).

Si tratta di una previsione che appare, almeno potenzialmente, più significativa di quanto possa apparire a prima vista, quantomeno nella misura in cui essa rappresenta «un primo strumento di coinvolgimento delle assemblee regionali nel processo decisionale europeo»<sup>64</sup> che si pone in qualche modo in controtendenza rispetto alla «tradizionale attitudine del Parlamento nazionale non sempre caratterizzata da particolare sensibilità nei confronti del sistema regionale e locale»<sup>65</sup>. È infatti da rimarcare, come è stato esattamente osservato, che la partecipazione nella fase di elaborazione del diritto comunitario e l'esercizio delle relative funzioni di controllo dovrebbe essere «sempre più ricollocabile su un triplice

---

<sup>62</sup> Peraltro, gravi ritardi hanno riguardato anche la nomina dei componenti della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (che ha tenuto la prima riunione solo il 19 dicembre 2018) e la Commissione parlamentare per la semplificazione (che ha tenuto la prima riunione solo il 23 gennaio 2019).

<sup>63</sup> Così la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, XVII legislatura, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, doc. XVI-bis, n. 28, p. 54.

<sup>64</sup> A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, p. 32, nt. 122.

<sup>65</sup> G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2009, p. 1.

livello di assemblee elettive, anche alla luce dei tratti peculiari della costruzione europea, sempre maggiormente caratterizzati da competenze a vario titolo "condivise" tra i diversi livelli di governo»<sup>66</sup>.

La riforma del regolamento del Senato in questa parte è quindi da apprezzare come un primo, parziale tassello di un processo di revisione, possibilmente coordinato tra i due rami del Parlamento, che dovrebbe riguardare, oltre che il coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo, anche il numero e le competenze delle Commissioni permanenti, nonché le procedure di raccordo previste dal Trattato di Lisbona, con ciò superando la prassi che vede la consultazione di Regioni ed enti locali assimilata a quella dei rappresentanti di interessi<sup>67</sup>.

## **6. Le riforme effettuate nella XVII legislatura incidenti nell'ottica della questione bicamerale: il *Rosatellum-bis***

Respinto il testo "Renzi-Boschi" nel *referendum* costituzionale del dicembre 2016, nella XVII legislatura sono state varate due riforme rilevanti anche nell'ottica del dibattito sul bicameralismo.

È da ricordare, in primo luogo, la legge elettorale per le due Camere (l. 165/2017).

Essa, per la prima volta nella storia della Repubblica<sup>68</sup>, delinea, anche sul piano dei meccanismi tecnici di assegnazione dei seggi, due sistemi elettorali quasi identici per i due rami del Parlamento<sup>69</sup>.

In tal modo, il legislatore ha seguito il monito contenuto nell'ultima parte della sent. 35/2017 della Corte costituzionale nella quale si legge: «Questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. / In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 10.

<sup>67</sup> N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 98 ss.

<sup>68</sup> Cfr. *supra*, par. 2.

<sup>69</sup> Alla luce delle leggi elettorali che si sono succedute dal 1993 fino al 2017 si è realizzata, a parere di chi scrive impropriamente, quanto affermato dalla dottrina circa la «prospettiva di utilizzare il Senato come una sorta di laboratorio elettorale, sperimentandovi sistemi sostanzialmente diversi da quelli utilizzati per eleggere la Camera»: L. PALADIN, *Bicameralismo*, cit., p. 7.

<sup>70</sup> *Considerato in diritto*, n. 15.2. Peraltro, già la sent. 1/2014, nella parte relativa alla disciplina dei premi di maggioranza regionali per l'elezione del Senato, prevista dalla l. 270/2005, aveva già affermato che «il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina

Entrambi i sistemi elettorali vedono una analoga ripartizione tra il numero di eletti nei collegi uninominali e numero di eletti nei collegi plurinominali (rispettivamente il 36,8% e il 61,3% per la Camera; il 37,5% e il 62,5% per il Senato).

Il sistema di riparto dei seggi per il Senato avviene però non su base nazionale come per la Camera bensì su base regionale, alla stregua di quanto previsto dall'art. 57, comma 1, Cost., anche se la l. 165/2017 abbandona una concezione "rigida" di tale disposizione costituzionale. Infatti essa estende anche al Senato le stesse soglie di sbarramento previste per la Camera, e quindi a livello nazionale, con un paio di aggiunte: ai fini del calcolo delle soglie per le coalizioni rilevano le liste che abbiano ottenuto in almeno una Regione il 20% dei voti validi anche nel caso in cui non ottengano l'1% a livello nazionale; ai fini del riparto dei seggi in ciascuna Regione, è prevista la possibilità per una lista di ottenere comunque seggi laddove superi nella Regione di riferimento il 20% dei voti validi.

Rinviando a quanto si è già accennato (par. 2) circa l'interpretazione della locuzione "base regionale" di cui all'art. 57, comma 1, Cost., che di per sé non impone l'adozione di sistemi che prevedano l'allocatione dei seggi solo su base territoriale, vi è però da chiedersi se, in punto di ragionevolezza (e non quindi in forza di un presunto limite derivante dall'art. 57, comma 1, Cost.), un meccanismo di riparto di seggi ancora su base integralmente regionale possa convivere con soglie di sbarramento nazionali che quindi precludono l'accesso a forze politiche ipoteticamente radicate sul territorio ma non egualmente a livello nazionale<sup>71</sup>.

Come accennato, il problema non può dirsi risolto con la richiamata previsione della legge che ammette comunque al riparto dei seggi le liste che abbiano ottenuto in una Regione ben il 20% dei voti, ovvero

---

prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.»: *considerato in diritto*, n. 4.

<sup>71</sup> In senso contrario, si è tuttavia osservato che, in ossequio all'art. 57, comma 1, Cost., il legislatore è tenuto a dare rilievo alla dimensione regionale nell'articolazione delle circoscrizioni elettorali e, se ritiene, anche nell'attribuzione dei seggi: «Tuttavia, una volta fatto ciò, credo che egli rimanga libero di prevedere requisiti e fasi anche a livello nazionale, specie in nome dell'esigenza [...] di non originare esiti troppo difforni quanto alla composizione dei due rami del Parlamento»: N. LUPU, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2017, p. 20.

una soglia così alta da risultare quasi un'ipotesi di scuola (art. 2, comma 7, lett. e): infatti, nelle elezioni del 2018 tale aliquota è stata superata solo dai grandi partiti nazionali. In questo modo, tra l'altro, si dà luogo ad un esito, ad oggi invero solo teorico, per cui una lista con percentuali anche consistenti (ad esempio il 10% in una Regione) non ottiene seggi se non supera la soglia di sbarramento nazionale.

Un ultimo punto riguarda il problema dell'incapienza delle liste: anche in questo caso la l. 165/2017 ripropone per il Senato, con alcune eccezioni, le stesse previsioni contenute per la Camera, salvo precisare, visto il più basso numero di seggi, che «nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato» (art. 2, comma 3).

La riproposizione anche per il Senato del complesso meccanismo di *repêchage* di seggi non assegnati per incapienza di candidature nei collegi plurinominali non arriva fino al punto di consentire, come per la Camera, sia pure come ipotesi estrema, di recuperare eletti fuori dalla circoscrizione, perché una tale previsione collide con l'art. 57, comma 1, Cost. Come si legge in un pregevole *Dossier* del Servizio studi del Senato, «non è agevole preventivamente figurare in che fattuale misura (anche tenuto conto della brevità delle liste e delle possibili pluricandidature) possano confliggere le istanze del rispetto dell'ambito circoscrizionale regionale da un lato e dell'assegnazione a ciascuna lista del numero di eletti spettanti secondo l'indicazione degli elettori dall'altro»<sup>72</sup>.

Di fatto, come è noto, nelle elezioni del 2018 a causa del vasto successo del M5S in Sicilia e del ricorso ad alcune pluricandidature, non è stata possibile l'elezione di un senatore in questa Regione.

## **7. Segue: la riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017**

Un'altra riforma rilevante, intervenuta nell'ultima parte della XVII legislatura, è quella del regolamento del Senato<sup>73</sup>.

Si tratta di una revisione ampia, da taluni definita organica<sup>74</sup>, intervenendo su circa un terzo degli articoli, che, ai fini dell'oggetto del presente lavoro, presenta in qualche misura un carattere ambivalente: infatti, per molti aspetti, essa allinea i contenuti del regolamento del Senato a quello della Camera (così ad esempio, la disciplina del computo degli astenuti) ma per i due aspetti di maggiore rilevanza, ovvero la

<sup>72</sup> Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Riforma elettorale. Note sull'A.S. n. 2941 - dossier n. 548*, ottobre 2017 - , in *senato.it*, pp. 23-24.

<sup>73</sup> Sulla quale, per tutti, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2017; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato, Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *nomos-leattutalitaneldiritto*, n. 3/2017; A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit. *passim*; A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, pp. 7 ss.; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 5 gennaio 2018

<sup>74</sup> A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit., p. 1.

disciplina dei gruppi parlamentari e del procedimento legislativo, pone regole del tutto asimmetriche rispetto a quest'ultimo.

Infatti, come è noto, sulla disciplina dei gruppi, allo scopo di limitare alcune prassi francamente poco commendevoli sviluppate soprattutto a partire dalla XIII legislatura<sup>75</sup>, il nuovo testo dell'art. 14, comma 4, affianca al tradizionale criterio numerico di composizione, che viene ribadito (10 senatori), un criterio politico, consistente nel fatto che ciascun gruppo «deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori». Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di gruppi autonomi, composti da almeno dieci senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati.

Ad ulteriore rafforzamento della nuova disciplina della composizione dei gruppi è stata poi prevista (art. 13, comma 1-*bis*; art. 27, comma 3-*bis*) la decadenza, dalle cariche del Consiglio di Presidenza e delle Commissioni parlamentari, dei senatori che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello a cui appartenevano all'inizio della legislatura<sup>76</sup>.

Rispetto a tale disciplina sono previste due eccezioni: la prima è riferita ai senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e ai Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche che possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti<sup>77</sup>; la seconda è riferita ai senatori di diritto e a vita e ai senatori a vita che possono non entrare a far parte di ciascun gruppo: si tratta di un'assoluta, per quanto limitata, novità, che pone una deroga ad una regola in precedenza senza eccezioni, ovvero l'obbligo per ciascun parlamentare di aderire a un gruppo<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Per tutti, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>76</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 129. La previsione non si applica nel caso in cui l'appartenenza al gruppo cessi per decisione del gruppo stesso ovvero in caso di scioglimento del gruppo o di fusione del gruppo di appartenenza con altri.

<sup>77</sup> Nell'attuale legislatura è stato costituito il gruppo «Per le Autonomie (SVP-PATT, UV)», composto da otto senatori.

<sup>78</sup> Nell'attuale legislatura non risultano iscritti ad alcun gruppo i senatori a vita Renzo Piano e Carlo Rubbia; i senatori a vita Liliana Segre e Mario Monti hanno aderito al gruppo misto; i senatori a vita Giorgio Napolitano ed Elena Cattaneo hanno aderito al gruppo «Per le autonomie (SVP-PATT, UV)».

Sono quindi evidenti le differenze con il regolamento della Camera che continua a fondarsi su un requisito di composizione dei gruppi fondamentalmente numerico (20 deputati), con la possibilità per l'Ufficio di Presidenza di autorizzare gruppi di consistenza minore purché abbiano come riferimento partiti organizzati che abbiano ottenuto una soglia minima di voti<sup>79</sup>.

Emerge quindi una profonda differenza in questa parte tra i due rami del Parlamento, che non è stata sanata in questa fase iniziale della XVIII legislatura<sup>80</sup>, dato alla Camera sono state autorizzate la formazione sia di un gruppo in deroga<sup>81</sup>, sia di componenti politiche nel gruppo misto con meno di dieci deputati<sup>82</sup>.

Questa asimmetria certamente deve essere apprezzata nell'ottica di un assetto del Parlamento basato sulla parità di funzioni tra le due Camere, anche se, come si vede nella tab. 1, nella prima fase della XVIII legislatura non ha determinato differenze evidenti nell'articolazione dei gruppi tra Camera e Senato.

Tabella 1: *i gruppi parlamentari nella XVIII legislatura (13 dicembre 2018)*

<b>GRUPPO</b>	<b>CAMERA</b>	<b>SENATO</b>
M5S	220	109
FI	105	61
LEGA	125	58
PD	111	52
FDI	32	18
LEU	14	-
AUTON.	-	8
MISTO	22	12
NON ISCRITTO	-	2
<b>TOTALE</b>	<b>629</b>	<b>320</b>

Tuttavia, anche in prospettiva, la riforma del regolamento del Senato in questa parte, pur motivata da esigenze comprensibili, appare forse connotata da un eccesso di rigidità in una stagione connotata da una articolazione fragile e instabile del sistema partitico: da questo punto di vista, l'effetto di "cristallizzazione"

<sup>79</sup> L'art. 14, comma 2, del regolamento della Camera prevede, a tale proposito, una serie di parametri che avevano come riferimento la legge elettorale in vigore fino al 1993. Tuttavia, a partire dal 2006 l'Ufficio di Presidenza ha ritenuto ancora vigente tale previsione.

<sup>80</sup> Come invece auspicato da N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari*, cit., p. 31.

<sup>81</sup> All'inizio della XVIII legislatura è stato autorizzato il gruppo "Liberi e eguali" composto da 14 deputati.

<sup>82</sup> Nella XVIII legislatura si tratta di cinque componenti, tutte con meno di cinque deputati.

dell'articolazione dei gruppi sull'esito elettorale avrebbe forse potuto essere temperato quantomeno dalla possibilità di formare gruppi in corso di legislatura formati da un numero di senatori più elevato rispetto a quello ordinariamente richiesto<sup>83</sup>.

L'altra grande novità della recente riforma del regolamento del Senato che, ancora una volta, segna, almeno potenzialmente, una distanza con l'altro ramo del Parlamento, riguarda la disciplina del procedimento legislativo. Essa si inserisce in una più complessiva strategia di valorizzazione delle Commissioni permanenti quali «sede privilegiata della mediazione politica»<sup>84</sup>.

In questo senso, si inserisce la revisione dell'art. 34 del regolamento che prevede l'assegnazione di regola dei progetti di legge in sede deliberante o redigente<sup>85</sup> (fatti salvi, ovviamente, i casi di "riserva di assemblea" di cui all'art. 72, comma 4, Cost. e all'art. 35, comma 1, del regolamento, implementato con l'aggiunta anche dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica<sup>86</sup>). L'obiettivo della riforma è, quindi, anche e soprattutto quello di velocizzare i tempi di approvazione delle proposte di legge, riservando all'Assemblea l'esame di quelle che presentino maggiore rilevanza dal punto di vista politico-istituzionale.

Ovviamente, la riforma non intacca (né avrebbe potuto intaccare, ai sensi dell'art. 72, comma 3, Cost.) la possibilità per il Governo, per 1/5 dei componenti della Commissione o per 1/10 dei membri dell'Assemblea di richiamare alla sede referente l'esame della proposta di legge. Tuttavia, per scongiurare il rischio di un uso strumentale o ostruzionistico di tale prerogativa, è prevista la fissazione, da parte della Conferenza dei capigruppo, di un termine per la conclusione dell'esame in Commissione (art. 35, comma 2)<sup>87</sup>.

È ancora molto presto per comprendere se una tale innovazione possa determinare una reale discontinuità nel procedimento di approvazione delle leggi.

---

<sup>83</sup> Così, già prima dell'approvazione della revisione del regolamento del Senato, S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 23, ammetteva una «una limitata flessibilità, per fenomeni comunque quantitativamente molto rilevanti [...] al limite solo per scissioni che intervenissero in corso di legislatura».

<sup>84</sup> A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit., p. 20. La stessa *ratio* anima le modifiche operate all'art. 53, comma 2, che riserva alle Commissioni due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell'Assemblea.

<sup>85</sup> La scelta tra procedura in sede deliberante e procedura in sede redigente è rimessa al Presidente: si tratta di una prerogativa, quindi, potenzialmente assai significativa, anche se, come si è giustamente osservato, probabilmente sarebbe stato opportuno predeterminare in sede regolamentare quantomeno alcuni criteri per la scelta dell'uno o dell'altro procedimento: M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, cit., p. 15.

<sup>86</sup> Sul punto, si è osservato che «se, da una parte, le proposte collegate alla manovra finanziaria sono particolarmente delicate (e questo giustifica che debba essere seguito il procedimento normale di approvazione), dall'altra, il Parlamento è, ogni anno, spesso impegnato *quasi esclusivamente* su questi temi *per mesi* e forse una riflessione su questo punto, senza sacrificare ovviamente l'esigenza di un controllo effettivo del Parlamento sul bilancio e quindi sul Governo, non sarebbe del tutto inopportuna»: A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti*, cit., p. 30.

<sup>87</sup> A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit., p. 23.

I primi dati disponibili (aggiornati al 13 dicembre 2018) sembrano ambivalenti, dovendosi distinguere nettamente quelli relativi all'assegnazione delle proposte di legge al Senato da quelli relativi alle leggi approvate nella XVIII legislatura.

Sul primo versante sembra emergere, in linea con il novellato art. 34 del regolamento, un largo ricorso all'assegnazione delle proposte in sede redigente, che assorbe circa i 2/3 delle proposte di legge, mentre nessuna proposta risulta rimessa alla sede deliberante (tab. 2)<sup>88</sup>.

Tabella 2: *l'esame parlamentare delle proposte di legge al Senato*

<b>Proposte di legge al Senato</b>		
SEDE REFERENTE	161	16,35%
SEDE LEGISLATIVA	0	-
SEDE REDIGENTE	670	68,02%
NON ASSEGNATE	154	15,63%
<b>TOTALE</b>	<b>985</b>	<b>100,00%</b>

Si tratta di due dati che meritano di essere sottolineati: da una parte, infatti, la valorizzazione della sede redigente, modificata in senso conforme a quella, più articolata, prevista nel regolamento della Camera<sup>89</sup>, potrebbe essere spiegata come una sorta di nuovo, potenziale "punto di equilibrio" tra Commissioni e Assemblea nel procedimento legislativo<sup>90</sup>. E ciò appare un dato da rimarcare alla luce dello scarso ricorso a tale procedura nelle ultime legislature.

<sup>88</sup> Dei 985 disegni di legge, 64 sono disegni di legge costituzionale. Più in particolare 961 sono disegni di legge presentati in prima lettura, 24 in seconda lettura.

<sup>89</sup> L'Aula è chiamata ad approvare distintamente i singoli articoli del disegno di legge e a procedere dopo alle dichiarazioni di voto finali e al voto nel suo complesso (sul punto, M. CECCHETTI, *La sede redigente nel "modello Camera": un nuovo futuro?*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, pp. 467 ss.; S. TRAVERSA, *Commissioni in sede redigente*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 535 ss.); in precedenza, il regolamento del Senato limitava la fase in Assemblea alla sola votazione finale della proposta.

<sup>90</sup> In questo senso, parte della dottrina anche prima del 2017 aveva auspicato una valorizzazione della sede redigente: così, in particolare L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, p. 227.

Quanto alla sede deliberante, il suo perdurante mancato utilizzo, ove confermato da dati riferiti a un periodo più lungo, arginerebbe le preoccupazioni relative alla possibile riproposizione almeno di alcuni dei fenomeni patologici riscontrati fino agli inizi degli anni Novanta<sup>91</sup>.

La sede referente è pertanto limitata al 16,35% delle proposte, e ciò appare un dato non scontato alla luce dell'ampia latitudine delle "riserve di assemblea".

D'altra parte, significativamente, stante anche il novellato art. 35, comma 2, assai sporadica è stata la facoltà di richiamo alla sede referente (tab. 3).

Tabella 3: *Il passaggio dalla sede redigente alla sede referente*

Dalla sede redigente alla sede referente (Senato)	
DDL	10
ASSORBITI	4
ABBINATI	8
<b>TOTALE</b>	<b>22</b>

Se però dal terreno dell'assegnazione delle proposte si passa a quello delle leggi approvate nella XVIII legislatura, il discorso cambia completamente: infatti delle 29 leggi approvate, ben 26 (ovvero il 90%, circa) sono state approvate in entrambe le Camere seguendo il procedimento in sede referente, ricadendo in uno dei casi coperti da "riserva di assemblea"<sup>92</sup>; solo 3 hanno seguito al Senato la sede redigente, e, in almeno due casi, l'assegnazione a tale sede è stata decisa, interpretando in senso restrittivo, sulla scorta della sent. 168/1963 della Corte costituzionale, il riferimento alla «materia costituzionale» contenuto nell'art. 72, comma 4, Cost.

Rimangono i dubbi legati alla generalizzazione delle sedi decentrate: essa infatti deve essere apprezzata alla luce della *ratio* dell'art. 72 Cost., che sembra qualificarle come eccezioni rispetto alla regola, data dal procedimento in sede referente<sup>93</sup>. Inoltre, come è stato giustamente osservato, nel testo di riforma del regolamento del Senato il ricorso sistematico alle sedi decentrate non si è accompagnato a previsioni «in

<sup>91</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 2363 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>92</sup> Delle 29 leggi approvate nella XVIII legislatura (il dato è aggiornato all'8 marzo 2019), 13 sono conversioni di decreti legge, 8 di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, 2 contengono deleghe legislative, 3 sono riconducibili a bilanci o consuntivi.

<sup>93</sup> A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti*, cit., p. 26.

tema di garanzia dello svolgimento di approfondimenti istruttori e di partecipazione durante i lavori delle Commissioni»<sup>94</sup>.

## **8. L'incerta prospettiva delle riforme istituzionali nella XVIII legislatura: la riduzione del numero dei parlamentari a "bicameralismo invariato"**

Il "contratto per il Governo del cambiamento" tra Movimento 5 Stelle e Lega prevede la riduzione del numero dei parlamentari ma «senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza» e quindi senza toccare l'assetto del Parlamento, «poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni»<sup>95</sup>. Più in particolare, si prevede una riduzione a 400 deputati e 200 senatori» sul presupposto che «sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi».

Sullo *status* dei parlamentari il testo in questione propone l'introduzione di «forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo»<sup>96</sup>. Si allude poi a una nuova disciplina del conflitto di interessi<sup>97</sup> e alle modalità di accertamento, a proposito delle quali si afferma che «la stessa Giunta per le elezioni, organo anacronistico in quanto composto essenzialmente da politici, contribuisce a mantenere inattuata qualsiasi normativa in materia»<sup>98</sup>.

Altri spunti riguardano l'introduzione del *referendum* propositivo, inteso come «un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi», la questione dell'obbligatorietà della pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con conseguente calendarizzazione (e in questo senso, alcuni spunti interessanti emergono già dalla recente revisione del regolamento del Senato)<sup>99</sup>, la riduzione dello *stock* legislativo e, sembra di capire, la valutazione delle leggi «per valutare se gli effetti ottenuti nel lungo periodo siano quelli originariamente proposti e, nel caso, se siano necessarie modifiche, integrazioni o sia addirittura opportuno procedere alla loro abrogazione»<sup>100</sup>.

---

<sup>94</sup> M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, cit., p. 14.

<sup>95</sup> *Contratto per il Governo del cambiamento*, rinvenibile in *repubblica.it*, p. 35.

<sup>96</sup> *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., p. 35.

<sup>97</sup> Il testo precisa sul punto: «Abbiamo potuto constatare come il conflitto d'interessi nasca già nelle aule parlamentari, dove i medesimi legislatori sono, talvolta, i soggetti che versano in gravi situazioni d'incompatibilità [...] Per risolvere il conflitto d'interessi, che spesso pregiudica l'azione della politica, intendiamo innanzitutto cambiare l'ambito di applicazione della disciplina estendendo l'ipotesi di conflitto oltre il mero interesse economico»: *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., p. 15.

<sup>98</sup> *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., p. 15.

<sup>99</sup> *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., p. 36.

<sup>100</sup> *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., p. 37.

Si tratta quindi di un complesso di possibili interventi, da attuare anche attraverso puntuali revisioni costituzionali<sup>101</sup>, che deve essere apprezzato unitariamente, anche se l'oggetto del presente contributo richiede un'attenzione particolare alla tematica della riduzione del numero dei parlamentari, oggetto di una proposta di legge approvata dal Senato in prima lettura il 7 febbraio 2019 e attualmente all'esame della Camera (A.C. n. 1585).

In premessa, in linea generale il problema della riduzione del numero dei parlamentari è oggetto di proposte ormai anche risalenti e, di per sé, su un tale obiettivo si può convenire purché se ne rinvenga la *ratio* nell'esigenza di garantire la migliore funzionalità del Parlamento e non già di assecondare pulsioni populistiche magari fondate sul contenimento dei "costi della politica"<sup>102</sup>.

In concreto, il testo riduce a 400 il numero dei deputati, e a 200 il numero dei senatori, conseguentemente diminuendo il numero dei parlamentari eletti nella Circoscrizione estero a otto deputati e quattro senatori. Per il Senato il numero minimo di senatori spettanti alle Regioni è ridotto a tre, salvo che per il Molise e la Valle d'Aosta per le quali si mantengono i seggi precedentemente stabiliti (rispettivamente due e uno), mentre i senatori a vita di nomina presidenziale sono conservati nel numero di cinque<sup>103</sup>.

Nulla è previsto circa l'elettorato attivo e passivo per il Senato<sup>104</sup>; né, come detto, si sono affrontate tematiche più impegnative come la riforma della seconda Camera.

È allora da scongiurare la tentazione di vedere in questa proposta una riforma del Parlamento<sup>105</sup>. Non solo, ma non mancano nella stessa alcuni non irrilevanti problemi.

In primo luogo, con tale progettata riforma, in media vi sarebbe un deputato ogni circa 151 mila abitanti (mentre oggi il rapporto è di un deputato ogni 96 mila abitanti) e un senatore ogni circa 302 mila (attualmente il rapporto è di un senatore ogni 188 mila abitanti), con conseguenze in termini di

---

<sup>101</sup> Sul punto, infatti, si afferma che «nell'ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome»: *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., p. 35.

<sup>102</sup> Alla migliore funzionalità del Parlamento ha alluso l'on. Fraccaro nell'audizione sulle linee programmatiche del proprio Ministero: Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione del Senato della Repubblica (1<sup>a</sup>), *Audizione*, cit., p. 6.

<sup>103</sup> L'unica novità è che il nuovo testo dell'art. 59 fa propria l'interpretazione restrittiva di tale disposizione (disattesa in passato dai Presidenti Pertini e Cossiga) per cui si stabilisce che «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque»: sul punto, per tutti, V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., pp. 102 ss.

<sup>104</sup> Anzi, gli emendamenti presentati a tale riguardo sono stati discutibilmente ritenuti estranei all'oggetto della proposta di legge: sul punto, in particolare, A. MANZELLA, *L'opposizione*, cit., pp. 4-5.

<sup>105</sup> Così, C. FUSARO, *Nota scritta* nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), rinvenibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 21 novembre 2018, p. 2.

rappresentatività, intesa come capacità effettiva di presenza sul territorio. Non mancherebbero poi squilibri nella rappresentanza territoriale, con alcuni territori maggiormente penalizzati<sup>106</sup>.

Per quanto riguarda la Camera, il dato più evidente riguarda la Valle d'Aosta, alla quale sarebbe assegnato un seggio solo in forza dei resti, dato che la sua popolazione (126.806 abitanti) risulta ben inferiore rispetto al quoziente nazionale (151.616).

Sarebbe stato quindi opportuno inserire direttamente in Costituzione la garanzia dell'assegnazione di un seggio a tale Regione a statuto speciale, allo scopo di evitare un possibile "svuotamento" della rappresentanza in caso di variazioni demografiche, forse di fatto improbabili ma non impossibili<sup>107</sup>.

Quanto alla seconda Camera, la proposta di legge costituzionale, modificata rispetto al testo originario nel corso dell'esame parlamentare, prevede, come accennato, che il numero minimo di senatori sia pari a tre per le Regioni ed anche per le Province autonome<sup>108</sup>. In quest'ultimo caso, si tratta di una novità, prevista per tenere conto delle peculiarità del Trentino-Alto Adige, che però apre il problema di una

---

<sup>106</sup> Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizi studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, A.C. 1585, 27 febbraio 2019, in [documenti.camera.it](http://documenti.camera.it), p. 11 e 13.

<sup>107</sup> Da una simulazione effettuata dai servizi studi di Camera e Senato emerge infatti che l'ultimo resto attributivo di un seggio a una delle 28 circoscrizioni previste dalla l. 165/2017 sarebbe quello riferito alla circoscrizione pugliese (110.550): Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizi studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 10. D'altra parte, per garantire la rappresentanza alla Valle d'Aosta non è sufficiente riferirsi alla legislazione ordinaria: sul punto, il D.p.r. n. 361/1957, modificato, da ultimo, dalla l. 165/2017, dedica il titolo VI a «Disposizioni speciali per il collegio Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*», disponendo, in particolare, che a tale Regione, anche agli effetti dell'art. 22 del d.lgs.lgt. n. 545/1945, spetti un solo deputato eletto con metodo *plurality*. Tuttavia, appare discutibile il riferimento a tale disposizione, in quanto meramente transitoria (essa prevede infatti: «Qualunque sia il futuro sistema elettorale italiano, la "Valle d'Aosta" avrà diritto ad una rappresentanza di almeno un deputato nell'Assemblea costituente») perché contenuta in un atto da ritenere ormai largamente superato dallo Statuto speciale (l. cost. n. 4/1948), il cui art. 47 prevede che «agli effetti delle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato, la Valle d'Aosta forma una circoscrizione elettorale». Almeno in prospettiva, l'art. 92 del D.p.r. n. 361 del 1957, nella parte in cui prevede che alla Valle d'Aosta spetti un solo deputato, appare problematico alla stregua di quanto previsto dall'art. 56, comma 4, Cost. (non modificato in questa parte dalla proposta di legge costituzionale in esame), il quale assegna, senza eccezioni, a ogni circoscrizione un numero di seggi proporzionale alla rispettiva popolazione (sul punto, L. SPADACINI, *L'italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in [nomos-leattualitaneldiritto.it](http://nomos-leattualitaneldiritto.it), n. 2/2016, pp. 29 ss., che riporta le diverse opinioni sul punto di E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, pp. 490 ss. e di C. FUSARO - M. RUBECHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1141. È quindi indubbio che per la Camera la Valle d'Aosta debba essere computata come una delle circoscrizioni del territorio nazionale e che quindi ad essa spettino seggi in proporzione alla popolazione: non a caso, il D.p.r. 28 dicembre 2017, con il quale si è provveduto ad assegnare i seggi spettanti alle circoscrizioni nelle elezioni del 2018, non ha previsto un meccanismo di "prededuzione" di un seggio per la Valle d'Aosta, trattando tale circoscrizione esattamente come tutte le altre.

<sup>108</sup> Di tale previsione usufruirebbero, in ragione delle loro dimensioni demografiche, oltre alle Province di Trento e di Bolzano, la sola Regione Basilicata: Senato della Repubblica- Camera dei deputati, Servizi studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 12.

disproporzionalità non irrilevante<sup>109</sup>, pur non essendo tale da risolvere seri problemi nell'assegnazione dei seggi.

Infatti, la riduzione dei seggi, oltre a impattare in modo non irrilevante sull'applicazione della legge elettorale vigente (non essendo previsti seggi da assegnare con metodo proporzionale), rischia di compromettere la garanzia di equilibrio nella rappresentanza dei gruppi linguistici, in particolare con riferimento al Senato. Come è noto, l'individuazione dei collegi uninominali è attualmente prevista dalla l. n. 422/1991, in attuazione della misura n. 111 del "pacchetto per l'Alto Adige" del 1969, nella quale si prefigura «la modifica delle circoscrizioni elettorali per l'elezione del Senato allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi».

Tale misura non impone certo una determinazione "numerica" dei seggi e quindi non appare ostativa a una riduzione complessiva dei componenti del Senato. Non si può però non ricordare la travagliata attuazione della misura n. 111 che richiese oltre un ventennio<sup>110</sup>. Occorrerebbe approfondire quindi la praticabilità anche in concreto di una ridefinizione dei collegi in modo da rispettare il vincolo imposto dal "pacchetto".

Al di là di tali problemi, certo non irrilevanti, la proposta di legge costituzionale, ove approvata, aprirebbe la necessità di un processo di riforma destinato a investire i regolamenti parlamentari (con riferimento all'individuazione delle Commissioni, ma, più in generale, alla determinazione dei *quorum* che si riferiscano a un numero fisso di parlamentari), mentre forse non è stato approfondito il mutamento del "peso" dei delegati regionali nell'elezione del Capo dello Stato<sup>111</sup> e, più in generale, dei senatori a vita in seno alla seconda Camera<sup>112</sup>.

Occorre poi soffermarsi sulle conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari anche con riferimento alla legislazione di contorno e al sistema di elezione dei deputati e dei senatori nella circoscrizione estero.

Sul primo punto, la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe un impatto significativo non solo riguardo ai meccanismi di trasformazione dei voti in seggi ma, più in generale, sulla legislazione di contorno (si pensi alla fissazione del numero delle firme richieste per la presentazione delle liste che

---

<sup>109</sup> La popolazione media per seggio sarebbe per questa Regione di 171.579 abitanti, a fronte di una media nazionale di 297.169 abitanti: Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizi studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 13.

<sup>110</sup> Sulla quale, in particolare, O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 116 ss.

<sup>111</sup> Attualmente, il peso dei 57 delegati è pari al 5,65% calcolato su 1008 aventi diritto; esso salirebbe, con l'approvazione della proposta di revisione costituzionale al 9,4%.

<sup>112</sup> Si passerebbe infatti da un peso del 1,86% attuale ad un peso del 2,91%.

risulterebbero di fatto diminuite, essendo riferite a collegi più vasti: art. 18-*bis*, D.p.r. n. 361/1957; art. 9, comma 5, d.lgs. n. 533/1993).

Nella circoscrizione estero sarebbero eletti otto deputati e quattro senatori. In tal modo, alla luce della distribuzione degli eletti in quattro ripartizioni distinte, si determinerebbe una ulteriore, decisa accentuazione del carattere maggioritario del sistema elettorale, a dispetto della sua qualificazione formale (l'art. 11, comma 1, della l. n. 459/2001, non modificato dal disegno di legge n. 881, prevede che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16»)<sup>113</sup>.

In effetti, al Senato ciascuna ripartizione eleggerebbe un solo senatore, nonostante evidenti e forti differenze in termini di numero di cittadini italiani residenti<sup>114</sup>; ed anche con riferimento alla Camera sarebbero accentuati insieme il carattere maggioritario del sistema elettorale e lo "schiacciamento" in termini di rappresentanza delle quattro ripartizioni<sup>115</sup>.

## **9. *Segue: l'adeguamento della legislazione elettorale conseguente all'entrata in vigore della legge costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari***

L'entrata in vigore della progettata revisione costituzionale determinerebbe poi un sicuro impatto sulla legislazione elettorale, se non altro perché la vigente legge elettorale prevede un numero espressamente individuato di collegi uninominali e un numero altrettanto espresso di parlamentari eletti nei collegi plurinominali.

Sul punto il Senato ha approvato una proposta di legge (A.S. n. 881), attualmente all'esame della Camera (A.C. n. 1616) recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari».

Essa si propone appunto di "allineare" la legge elettorale a tale possibile revisione costituzionale, allo scopo di evitare possibili "vuoti" di disciplina. La questione della perdurante applicabilità della legislazione

---

<sup>113</sup> Sulla qualificazione è da ricordare che nella sent. 1/2014 la Corte costituzionale ha affermato che in ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali non è costituzionalizzata la formula elettorale, «il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare»: *considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>114</sup> La ripartizione Europa vede una popolazione di 2.685.815 italiani residenti, a fronte della ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide, con una popolazione di 277.997.

<sup>115</sup> Quella Europa eleggerebbe tre deputati; le due americane, due; la ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide uno.

elettorale, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale<sup>116</sup>, è indubbiamente assai rilevante e giustifica, in linea di principio, l'intervento del legislatore.

Rimane però il fatto che nemmeno l'approvazione del disegno di legge in oggetto riuscirebbe a scongiurare del tutto i rischi di un vuoto legislativo. Infatti, per assicurare la permanente operatività della legislazione elettorale, sarebbe necessaria l'attuazione della delega di cui all'art. 3 in materia di determinazione dei collegi uninominali e plurinominali<sup>117</sup>; per cui, rimane ovviamente possibile sul piano teorico il mancato esercizio della delega, così come lo scioglimento delle Camere prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi. A ciò si aggiunga che la delega in questione potrebbe essere esercitata solo nel caso in cui entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge sia promulgata una legge costituzionale che modifichi il numero dei componenti delle Camere; per cui, spirato siffatto termine, sarebbe comunque necessaria l'approvazione di una nuova legge o, quantomeno, di una disposizione di proroga del termine di esercizio della delega<sup>118</sup>.

In linea generale, è noto che il numero dei seggi da assegnare e la dimensione delle circoscrizioni incidono sul rendimento istituzionale dei sistemi elettorali, potendo determinare effetti di maggiore o minore selettività e quindi effetti sistemici rilevanti, quali soglie di sbarramento implicite, determinate proprio da una contrazione del numero di eletti<sup>119</sup>.

Sul punto, come accennato, la proposta di legge costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari non modifica l'art. 57, comma 1, Cost., e quindi l'elezione del Senato a base regionale.

Ebbene, la riduzione a 196 dei senatori eletti nelle circoscrizioni nazionali e la perdurante assegnazione degli stessi a livello regionale determinerebbe un assetto nel quale solo cinque Regioni eleggerebbero più di dieci senatori nei collegi plurinominali<sup>120</sup>, mentre, all'opposto, a parte il Trentino Alto Adige non eleggerebbe alcun senatore, il Molise continuerebbe a esprimere un solo senatore, due Regioni

---

<sup>116</sup> Sul punto, per tutti, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>117</sup> Non ha avuto seguito la tesi, invero condivisibile, fatta propria dal Ministro Fraccaro, secondo il quale «si dovrà prevedere, nel testo di revisione costituzionale, un meccanismo transitorio che assicuri la possibilità di rinnovare le Camere in ogni momento»: Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione del Senato della Repubblica (1<sup>a</sup>), *Audizione*, cit., p. 6.

<sup>118</sup> Senato della Repubblica, XVIII legislatura, disegno di legge n. 881 (Perilli e altri), *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, relazione illustrativa, cit., p. 3.

<sup>119</sup> Limitandosi alla letteratura costituzionalistica, per tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, pp. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 127 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>120</sup> Si tratta della Lombardia che eleggerebbe 20 senatori; Lazio (12), Veneto e Campania (11); Sicilia (10): Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizi studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, A.C. 1616, 27 febbraio 2019, in *documenti.camera.it*, p. 16.

eleggerebbero due senatori<sup>121</sup>, cinque Regioni eleggerebbero tre senatori<sup>122</sup> e una ne eleggerebbero quattro<sup>123</sup>, mentre le altre quattro oscillerebbero tra otto e nove senatori<sup>124</sup>.

Tale riduzione avrebbe un impatto significativamente negativo sulle formazioni politiche medie o piccole soprattutto se non coalizzate, mentre non altererebbe in modo altrettanto rilevante gli equilibri in termini di seggi tra le coalizioni e le liste più votate<sup>125</sup>.

In linea di principio, l'impatto della riduzione dei componenti appare meno evidente con riferimento alla Camera (sempre a livello di assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali), anche e soprattutto per il diverso metodo di assegnazione dei seggi (in prima battuta a livello nazionale e quindi su numeri assai più alti), anche se una valutazione più compiuta dovrebbe tenere conto dei risultati a livello dei "nuovi" collegi uninominali.

Tuttavia, anche a prescindere da questo rilievo, la diminuzione potenziale dei collegi uninominali (147 per la Camera; 74 per il Senato) determinerebbe un inevitabile ampliamento demografico degli stessi, pure già grandi, come è stato notato<sup>126</sup>, dandosi luogo per di più a "formati" anche territorialmente estesi (salvo le zone più densamente abitate delle grandi aree urbane) Sul punto è sufficiente ricordare quanto ha affermato Giovanni Sartori: «Il terzo merito attribuito alle elezioni maggioritarie è che esse producono un legame diretto tra gli elettori e i rappresentanti che eleggono. Questo legame non può essere negato in linea di principio, poiché nel sistema uninominale non c'è (quasi mai) l'interposizione delle liste di partito e perciò - quasi per definizione - la relazione tra il votare e l'eleggere è immediata. In pratica, peraltro, il valore o portato di tale relazione diretta è tutto da discutere. In primo luogo, ogni relazione che reclama un significato diretto deve mettere in conto i numeri che sono coinvolti. Le grandezze dei collegi variano enormemente. Piccoli paesi si possono permettere 1 rappresentante per ogni 20.000 elettori (Nuova Zelanda); ma paesi di medie dimensioni generalmente richiedono circa 50.000-70.000 elettori (Regno Unito) per parlamentare; e grandi paesi (dagli Stati Uniti all'India) hanno collegi uninominali con centinaia di migliaia di elettori. Assumendo, a fini illustrativi, un rapporto di 50.000

---

<sup>121</sup> Si tratta di Umbria e Basilicata.

<sup>122</sup> Si tratta di Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Abruzzo e Sardegna.

<sup>123</sup> Si tratta della Calabria.

<sup>124</sup> Si tratta di Toscana e Puglia (otto), Piemonte ed Emilia-Romagna (nove): Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizi studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 16.

<sup>125</sup> Infatti, da una simulazione effettuata utilizzando i risultati delle elezioni del 2018, con riferimento alla ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali, Leu otterrebbe un solo seggio, Fdi tre.

<sup>126</sup> C. FUSARO, *Nota scritta*, cit., pp. 2-3; la media sarebbe di poco più di 400 mila abitanti alla Camera e poco più di 800 mila abitanti al Senato.

(elettori) a 1, in questo caso il mio voto conta per un cinquantamillesimo. Questa proporzione stabilisce un legame significativo? Ne dubito»<sup>127</sup>.

Ancora, la riduzione dei collegi uninominali e la loro allocazione nelle circoscrizioni (Camera) o nelle Regioni (Senato) darebbe luogo a oscillazioni nella popolazione media dei collegi stessi particolarmente ampia, come dimostrato dal *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato sul disegno di legge in oggetto<sup>128</sup>. Vi è da chiedersi se scostamenti tanto significativi non siano apprezzabili anche sul piano della legittimità costituzionale, venendo in gioco il paradigma dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost., alla luce del divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi.

Infine, soprattutto con riferimento alla Camera, il modello di riparto dei seggi dal livello nazionale a quello circoscrizionale e quindi a livello di collegi plurinominali e i meccanismi di traslazione dei seggi, amplificati in caso di incapienza delle liste, accentuerebbero i problemi, di non poco momento, già suscitati dalla l. 165/2017. Anche a non ritenere che con essi «il voto dell'elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema»<sup>129</sup>, rimangono dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare lo schieramento indicato dall'elettore» ma non promuovono «in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti dall'elettorato che ha espresso il voto»<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 70.

<sup>128</sup> Così, con riferimento al Senato, a fronte di una popolazione di 1.307.309 dell'unico collegio dell'Abruzzo o di 1.220.291 abitanti dell'unico collegio del Friuli-Venezia Giulia o dei 979.525 abitanti in media dei collegi calabresi e dei 971.180 abitanti in media dei collegi veneti, i collegi di quattro circoscrizioni si collocherebbero ben al di sotto della popolazione media calcolata a livello nazionale (si tratta di Basilicata, Molise, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano). Minori ma non irrilevanti oscillazioni sussisterebbero anche con riferimento alla Camera: Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizi studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 9 e 16.

<sup>129</sup> A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2017, p. 8.

<sup>130</sup> F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2017, pp. 5-6; S. SCAGLIARINI - L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, pp. 302 ss.





# La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora

**di Giuseppe Lauri**

Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali  
Università di Pisa

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Le attuazioni più vistose: la nuova disciplina dei gruppi parlamentari. 2.1. La fine (a metà) dei “partiti parlamentari”... 2.2. ... e le clausole “antitransfughismo”. 3. Indizi per una forma di governo secondo il Senato. 3.1 Commissioni, computo delle maggioranze, rapporti esterni. 3.2. In particolare: un primo (larvato) statuto delle opposizioni... 4. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il 20 dicembre 2017, il Senato della Repubblica ha adottato la modifica del proprio Regolamento<sup>1</sup>.

La riforma, in particolare, nel testo definitivo approvato dalla Giunta per il Regolamento di Palazzo Madama - sulla base di un *iter* iniziato già agli albori della XVII legislatura, poi interrotto in vista della respinta riforma costituzionale del 2015-2016<sup>2</sup>, integrato da alcuni emendamenti in sede di approvazione<sup>3</sup>, consta di sei articoli<sup>4</sup>.

Come è stato notato dai primi commentatori, l'intervento, pur presentando aporie più o meno marcate, rappresenta comunque il primo intervento di riforma organica del Regolamento di Palazzo Madama dal 1971<sup>5</sup>, traguardo importante per la nostra Camera alta che, a differenza dell'assise di Montecitorio, non era mai riuscita ad aggiornare il principale strumento di governo interno in un arco di tempo quasi cinquantennale, costringendosi a fare ricorso ad un affastellato, spesso caotico, di consuetudini, prassi e

<sup>1</sup> Delibera del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2017, *Riforma organica del Regolamento del Senato*, pubblicata nella G. U. n. 15 del 19 gennaio 2018.

<sup>2</sup> A.S. Doc. II, n. 38/XVII.

<sup>3</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma organica del Regolamento: sì dell'Aula alla proposta, con modifiche*, 20 dicembre 2017, disponibile all'indirizzo <https://senato.it/Leg17/3381?comunicato=54257> (ultimo accesso: 23 febbraio 2019). Per una panoramica sul complesso *iter* di elaborazione e approvazione, cfr., *inter alia*, A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 2-6.

<sup>4</sup> Le cui rubriche appaiono illuminanti per anticipare i temi affrontati dalla riforma: art. 1, disposizioni in materia di gruppi parlamentari; art. 2, disposizioni in materia di Commissioni permanenti; art. 3, disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione dei lavori; art. 4, disposizioni di coordinamento; art. 5, disposizioni finali; art. 6, entrata in vigore.

<sup>5</sup> Sono stati interessati dall'intervento cinquantanove articoli sui centosessantasette complessivi del Regolamento. Cfr. *Op. cit.*, p. 2.

precedenti raramente codificati. Del resto, proprio da questa congerie è partito lo sforzo riformatore, che peraltro è arrivato a buon esito nonostante le oggettive difficoltà di una legislatura fortemente conflittuale qual è stata la XVII; difficoltà che, per converso, hanno impedito all'altro ramo del Parlamento di procedere ad una modifica regolamentare organica legata a doppio filo al fallito progetto di revisione costituzionale sottoposto a referendum nel 2016. Guardando gli eventi in prospettiva, si è creata una situazione quasi paradossale: la Camera dei deputati, l'organo che in pendenza della discussione sul disegno di legge di revisione costituzionale ha lavorato maggiormente ad una modifica del proprio Regolamento, quasi che essa potesse prescindere dall'esito della prima, ha visto la propria Presidenza prendere atto di una vera e propria occasione sprecata<sup>6</sup>, nonostante la quantità di materiale elaborato nel corso della legislatura; mentre il Senato, che sarebbe uscito fortemente trasformato dalla modifica della Carta fondamentale e aveva, perciò, deciso di rinviare a tempi migliori qualsiasi discussione sullo strumento interno, è riuscito con un vero e proprio *sprint* finale ad approvare, poco prima della fine della legislatura<sup>7</sup>, modifiche importanti.

Molto si è detto anche sui fattori decisivi per la riforma: sicuramente, non possono non aver avuto peso intanto un'istanza – che si potrebbe definire carsica, essendo piuttosto ricorrente nella Storia del nostro parlamentarismo contemporaneo – di omogeneizzazione dei regolamenti delle due Camere; e inoltre, in stretto collegamento con essa, la riforma della legge elettorale politica, che ha pressoché uniformato il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi per entrambi i rami del Parlamento, in questo adempiendo a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017, a parere della quale «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»<sup>8</sup>.

I primi commenti alla riforma hanno dovuto necessariamente arrestare le proprie considerazioni alle soglie della XVIII legislatura, il cui avvio travagliato<sup>9</sup> ha ulteriormente diminuito il lasso temporale di apprezzabilità delle concrete ricadute dell'intervento; a quasi un anno dall'inizio del nuovo mandato

---

<sup>6</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Riforma Regolamento Camera*, Boldrini "Rinascimento, alcuni Gruppi hanno scelto di bloccare", 21 dicembre 2017, disponibile all'indirizzo

[http://www.camera.it/leg17/browse/1131?shadow\\_comunicatostampa=12248](http://www.camera.it/leg17/browse/1131?shadow_comunicatostampa=12248) (ultimo accesso: 25 marzo 2019).

<sup>7</sup> Si consideri che il decreto di scioglimento delle Camere è stato promulgato dal Presidente della Repubblica il 28 dicembre 2017, poco più di una settimana dopo l'approvazione delle modifiche al Regolamento del Senato.

<sup>8</sup> Cfr., sul punto, N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 5 gennaio 2018, p. 2.

<sup>9</sup> Cfr. su tutti, sin dal titolo, T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10/2018; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018;

parlamentare, tuttavia, alcune considerazioni, che non pretendono certamente di essere esaustive, sono comunque possibili, anche in prospettiva futura al fine di analizzare le ricadute, se non sulla forma di governo, quantomeno sulla possibilità di interventi analoghi sul Regolamento della Camera, e di ulteriori nell'ambito di una più generale e coordinata azione di riforma di entrambi i Regolamenti<sup>10</sup>.

Una premessa metodologica appare doverosa: come si è già avuto modo di notare, anche sulla scia di analoghe impressioni avanzate dalla dottrina, le analisi relative allo svolgersi della XVIII legislatura scontano le turbolenze politiche che hanno determinato un tardivo ritorno all'andamento ordinario dei lavori parlamentari rispetto alla fisiologica fase di transizione tra legislature. Inoltre, per quanto il presente contributo aspiri ad essere, anzitutto, di taglio giuridico, non si potrà prescindere da un continuo sguardo alla realtà concreta del Senato; né si potrà tralasciare, ad esempio, il riferimento a dati meramente quantitativi della XVII e della XVIII legislatura. Giocoforza, dunque, molti degli aspetti della riforma organica del regolamento del Senato saranno più incisivi, e visibili, di altri, e saranno per ciò meglio approfonditi rispetto a quelli i cui effetti, nell'arco temporale considerato (inferiore all'anno di legislatura), risultano scarsamente riscontrabili e apprezzabili, in quanto necessariamente improntati ad una logica di lungo periodo evidentemente non ancora integrata.

Infine, ci si soffermerà maggiormente sulle modifiche che hanno già avuto una prima applicazione, o che comunque vi si sono avvicinate in maniera, quantomeno, potenziale. Resteranno sullo sfondo quelle innovazioni che hanno avuto minor riscontro nella prassi, ma non per questo meno importanti; anzi, come si avrà modo di dire, esse contribuiscono a rendere conto di come la recente riforma organica si avvicini ad un preciso modo di vedere la forma di governo proprio del Senato.

## **2. Le attuazioni più vistose: la nuova disciplina dei gruppi parlamentari.**

### **2.1. La fine (a metà) dei “partiti parlamentari”...**

Il principale portato della recente riforma del regolamento di Palazzo Madama è sicuramente costituito dalla nuova disciplina dei gruppi politici<sup>11</sup>. Le nuove norme in materia, infatti, costituiscono l'incipit del testo definitivo della delibera e intervengono su quella che è la base delle articolazioni interne alle Camere – peraltro consacrata dalla Costituzione, che menziona i gruppi parlamentari agli artt. 72 e 82.

Gli interventi di riforma in argomento, in particolare, possono essere divisi in due gruppi. Un primo è costituito dalle modifiche agli artt. 14 e 15 r. S., il cui combinato disposto, nel confermare a dieci senatori

---

<sup>10</sup> Per i rapporti tra regolamenti parlamentari, forma di Stato e forma di Governo a margine della riforma in commento, v. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *federalismi.it*, n. 1/2018.

<sup>11</sup> Su cui v. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *questo numero di federalismi.it.*, spec. par. 7.

la soglia minima per la costituzione di un gruppo parlamentare, introduce una disciplina ben più articolata. In particolare, accanto al ricordato requisito numerico (ridotto, peraltro, a cinque senatori per il gruppo – l'unico costituibile - delle minoranze linguistiche riconosciute; art. 14, c. 5 r. S.), si introduce come criterio per la costituzione la necessaria corrispondenza del gruppo parlamentare «[ad] un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori», specificando inoltre che «nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti» (art. 15, c. 3 r.S.), mentre i senatori eletti in liste che uniscano, sotto lo stesso contrassegno «più partiti o movimenti politici» hanno ora la possibilità di scegliere, alternativamente - e ferma restando la soglia di dieci componenti - tra la costituzione di «un solo Gruppo, che rappresent[i] complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» e «di Gruppi autonomi, [...] purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni<sup>12</sup> uniti o collegati» (art. 14, c. 4, r.S.).

Per comprendere il portato della norma, sembra opportuno tenere presente come il fenomeno della continua aggregazione e disaggregazione di gruppi politici sia stato una costante di tutte le legislature repubblicane, venuta però ad accentuarsi a partire dal 1994 quale portato di una certa fluidificazione del quadro politico<sup>13</sup>. Le principali conseguenze di ciò sono state rappresentate non tanto e non solo dalla costituzione dei cd. “gruppi in deroga” (prassi divenuta rara nella storia recente del Senato<sup>14</sup>, in virtù della quale all'inizio o durante la legislatura poteva essere e veniva autorizzata dal Consiglio di Presidenza la

---

<sup>12</sup> Su un possibile problema derivante dalla mancata specificazione di quali elezioni contempli la norma, e cioè se solo quelle per il Senato o anche altre consultazioni, cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, p. 642. In compenso, l'attuale assetto regolamentare dovrebbe (ma il condizionale è quanto mai d'obbligo!) evitare il proliferare di cambi di denominazione provvisori di gruppi politici diversi dal Misto allo scopo di esonerare dall'obbligo di sottoscrizione liste che si presentino ad elezioni diverse da quelle politiche. Ci si riferisce, a titolo di esempio, al caso del gruppo senatoriale Grandi Autonomie e Libertà della XVII legislatura, che tra l'aprile e l'agosto del 2015 ha aggiunto, ad altre, la denominazione “Vittime della giustizia e del fisco” allo scopo di agevolare il procedimento di presentazione di un'omonima lista alle elezioni regionali campane di quell'anno. In realtà, *escamotage* di questo genere sono comunque permessi dal fatto che spesso le leggi elettorali diverse dalla politica, e in particolare quelle per il rinnovo dei Consigli regionali, estendono tale prerogativa anche alle denominazioni coincidenti con componenti del gruppo Misto, sulle quali vd. *infra* nel prosieguo del presente contributo.

<sup>13</sup> Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018<sup>3</sup>, p. 131.

<sup>14</sup> Per limitarci alle legislature a partire dal 1994, solo nella XIII legislatura si è assistito all'esistenza di un gruppo in deroga, quello del Rinnovamento Italiano, partito ad inizio legislatura con dieci componenti e poi sciolto, durante la legislatura, dopo aver raggiunto dapprima i sette e poi i sei membri. Più visibile, invece, il fenomeno nelle legislature della cd. Prima Repubblica (due gruppi nell'XI legislatura, tre nella X, due nella IX, uno nell'VIII, tre nella VII, uno nella II), agevolato dal fatto che questi gruppi, nella maggior parte dei casi, rappresentavano comunque partiti nazionali, spesso facenti parte della maggioranza di governo (si pensi ai gruppi liberale, repubblicano, socialdemocratico).

presenza di gruppi autonomi con meno di dieci senatori iscritti<sup>15</sup>), quanto, e soprattutto, dalla formazione dei cd. “partiti parlamentari” (e cioè di aggregazioni sorte in corso di legislatura, prima della costituzione di un partito o di un movimento da rappresentare, e comunque non presentatosi alle elezioni per il Senato<sup>16</sup>).

Il complesso quadro normativo descritto restituisce, attualmente, un Senato articolato in sette gruppi parlamentari, compreso quello Misto, destinato, a differenza delle legislature precedenti, a rimanere pressoché “cristallizzato” nell’attuale formazione. Non solo, infatti, non si sono potuti costituire gruppi “in deroga”<sup>17</sup>, ma non si potranno avere nuovi gruppi nati per scissione da gruppi parlamentari già esistenti (come avvenuto, ad esempio, con i gruppi Nuovo Centrodestra e Articolo 1-Movimento democratico e progressista nella XVII legislatura); mentre la disposizione del novellato art. 14, c. 4, r.S. avrebbe potuto trovare applicazione laddove avessero ottenuto un numero sufficiente di eletti le liste Liberi e Uguali, Noi con l’Italia-UDC, +Europa, Italia Europa Insieme e Civica Popolare Lorenzin<sup>18</sup>. Invece, per quanto non sia stata esplicitamente ricollegata alla riforma, ha ricevuto una prima attuazione la disciplina di cui al primo periodo dell’art. 15, c. 3 r. S., con l’aggiunta alla denominazione del gruppo Lega-Salvini Premier del riferimento al Partito Sardo d’Azione, il cui segretario, in virtù di un accordo elettorale, è stato candidato ed eletto nelle liste della Lega per l’unico collegio senatoriale plurinomiale dell’isola<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Purché tali gruppi rappresentassero «un partito o un movimento organizzato nel Paese che [avesse] presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed [avesse] ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purché ai Gruppi stessi [aderissero] almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni» (testo dell’art. 13, c. 5 r. S. previgente alla riforma).

<sup>16</sup> Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *forumcostituzionale.it*, 6 marzo 2018, p. 8.

<sup>17</sup> Invero, ove non fosse stato modificato il regolamento, si può ritenere verosimile che l’unico gruppo in deroga costituibile sarebbe potuto essere quello che avesse raggruppato gli eletti di Noi con l’Italia-UDC, sempre che la loro elezione in sede uninominale venisse considerata come condizione non incidente sulle altre richieste dal testo previgente dell’art. 13, c. 5 r. S. Gli eletti di Noi con l’Italia, attualmente, sono iscritti al gruppo senatoriale di Forza Italia, mentre alla Camera hanno formato, con l’USEI, una componente del Gruppo Misto.

<sup>18</sup> Liste che hanno raggruppato, spesso riproducendone anche il relativo contrassegno in quello comune, rispettivamente, le aggregazioni Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista, Possibile, Sinistra Italiana e altre minori; Unione di Centro, Scelta Civica, Fare!, Direzione Italia, IDeA e altre minori; Radicali Italiani, Forza Europa, Centro Democratico; Partito Socialista Italiano, Federazione dei Verdi e Area Civica; Alternativa Popolare, Centristi per l’Europa, Italia dei Valori, l’Italia è Popolare, Democrazia Solidale.

<sup>19</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. ASSEMBLEA, Resoconto stenografico. XVIII Legislatura, 28° Seduta, 30 luglio 2018, p. 147. L’accordo tra i due partiti è stato presentato nell’imminenza delle elezioni politiche del 2018 (cfr., su tutti, il comunicato *Fortza Paris Lega - Psd’Az*, senza data, disponibile all’indirizzo <http://www.psdaz.net/index.php/component/content/article/22-slide-show/696-fortza-paris-lega-psd-az>; ultimo accesso: 25 febbraio 2019), ed ha portato alla presentazione di liste comuni, sotto il simbolo della sola Lega, in Sardegna per entrambe le Camere. Oltre al senatore sardista Solinas, il raggruppamento ha visto l’elezione, in quota Lega, del deputato De Martini.

Questo primo complesso di norme è stato salutato dal legislatore come un efficace antidoto alla frammentazione politica; alla dottrina, tuttavia, non ne sono sfuggiti i limiti. È soprattutto il divieto di nascita di gruppi per scissione, unito all'obbligo di iscrizione per i senatori ad un gruppo politico - come previsto dall'art. 14, c. 1 r.S., il quale però, proprio in virtù della riforma organica, adesso non si applica più ai senatori a vita<sup>20</sup> - a configurare il rischio principale di una vera e propria "esplosione" quantitativa del gruppo Misto<sup>21</sup> - all'interno del quale, come noto, è ammessa la costituzione di componenti, senza vincoli numerici<sup>22</sup> -; a tutto svantaggio di un ordinato andamento dei lavori d'Assemblea. Inoltre, la mancanza, allo stato, di un'analogia normativa basata su uno stretto raccordo tra liste e gruppi parlamentari alla Camera potrebbe determinare una vera e propria distonia nella rappresentanza laddove si dovesse assistere a scissioni (magari dei gruppi più consistenti) e rispondenti ad effettivi nuovi assetti partitici che sarebbero così riflessi a Montecitorio, e non a Palazzo Madama.

## 2.2. ... e le clausole "antitransfughismo"

Il secondo asse su cui poggia la riforma regolamentare dei gruppi politici al Senato è costituito dalle novelle agli artt. 13 e 27 r.S. Il comma 1-bis della prima disposizione, in particolare, stabilisce che «i Vice Presidenti [del Senato] e i Segretari [del Consiglio di Presidenza] che entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico», mentre il nuovo comma 3-bis della seconda estende tale previsione ai «componenti dell'Ufficio di Presidenza [di commissioni permanenti] che entrano a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione». Nonostante il silenzio della seconda disposizione richiamata,

---

<sup>20</sup> Molto si è detto sulla portata di questa disposizione, che pare prendere atto, e anzi affermare, la diversa legittimità dei senatori a vita rispetto a quelli eletti, cfr. tra gli altri, A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 15. Hanno optato per la non iscrizione ad alcun gruppo i senatori Piano e Rubbia.

<sup>21</sup> Attualmente il gruppo Misto consta di quattordici senatori, numero quasi doppio dei membri del gruppo per le Autonomie (otto) e molto vicino a quello degli iscritti al gruppo Fratelli d'Italia. Al termine della XVII legislatura, coi suoi ventisette membri, ha rappresentato il quarto gruppo più consistente, subito dopo quelli di Partito Democratico, Forza Italia-Popolo della Libertà e Movimento 5 Stelle e superando, ad esempio, gruppi quali quello di Nuovo Centrodestra (ventiquattro membri) e Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista (quattordici). Analogamente alla fine della XVI legislatura, con diciotto membri finali, superando sempre, nel corso della legislatura, i gruppi UDC-SVP-Autonomie e Italia dei Valori. Alla fine della XV legislatura, addirittura, è stato il terzo gruppo più consistente (ben trentadue membri), e a risultati non dissimili giunse alla chiusura delle due legislature precedenti.

<sup>22</sup> Il fenomeno della proliferazione di componenti all'interno del gruppo Misto ha rappresentato una costante delle ultime legislature. All'inizio della XVIII legislatura se ne registravano tre (Liberi e Uguali, Più Europa con Emma Bonino, PSI-MAIE-USEI), poi salite alle attuali quattro (il voto di fiducia al Governo Conte, infatti, ha comportato la scissione della componente PSI da quella del MAIE e l'assorbimento della componente USEI in quest'ultima), due delle quali rappresentate da un solo senatore, mentre i senatori non iscritti ad alcuna componente sono cinque. Nella XVII legislatura si sono registrate ben ventuno diverse componenti, quattordici nella XVI, diciotto nella XV, quindici nella XIV, addirittura ventidue nella XIII e una sola (peraltro dell'SVP) nella XII.

si deve ritenere che anch'essa trovi un limite nel secondo periodo dell'art. 13, c. 1-bis r.S., a mente del quale tali decadenze non si verificano «quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari».

Il fenomeno del cambio di gruppo politico è stato sempre avvertito dall'opinione pubblica come deteriore; eppure, la cristallizzazione dei gruppi parlamentari sopra descritta non impedisce che il singolo senatore possa decidere di cambiare gruppo politico di appartenenza nel corso della legislatura; del resto, in ciò risiede uno dei portati principali del nucleo essenziale delle guarentigie parlamentari, rappresentato dal divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost. La novella regolamentare, dunque, adotta la soluzione mediana estendendo una mite sanzione che però reca in sé alcuni limiti. Intanto, è stato notato come essa, pur ampliata rispetto al disposto previgente, viene comunque a riguardare un numero limitato di senatori (nell'ordine di un'ottantina<sup>23</sup>); inoltre, mentre è stata salutata con favore la mancata estensione della norma al Presidente d'Assemblea<sup>24</sup>, è apparsa dissonante la mancata estensione della norma ai Questori<sup>25</sup>. La novella qui in analisi non ha ancora visto possibilità applicative, in quanto le variazioni sinora avvenute all'interno dei gruppi parlamentari sono state modeste e del tutto non incidenti sugli organi delle commissioni permanenti<sup>26</sup>. Questo non impedisce, tuttavia, che si dia ragione ai primi commentatori, che hanno inquadrato il meccanismo “antitransfughismo”, più che in una sanzione contro il singolo senatore, in una forma di tutela dell'interesse dei gruppi a mantenere tutelata la propria rappresentanza in commissione e i relativi rapporti di forza, con benefici effetti consequenziali sulla stabilità della maggioranza di Governo quantomeno nelle sedi parlamentari periferiche.

---

<sup>23</sup> Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 12. L'avvio della legislatura premette di quantificare esattamente la platea di destinatari della norma in ottantaquattro così suddivisi: quattro Vice-Presidenti del Senato, dieci Senatori Segretari (la componente più volatile da legislatura a legislatura, variandone la consistenza in ragione dei gruppi costituitisi), settanta componenti degli uffici di Presidenza delle quattordici commissioni permanenti (articolati al loro interno in un presidente, due vicepresidenti e un segretario).

<sup>24</sup> Cfr., tra gli altri e con alcune riserve, A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., pp. 16-17.

<sup>25</sup> Cfr. T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, p. 4.

<sup>26</sup> Gli unici due casi di transito tra diversi gruppi politici hanno riguardato i senatori De Falco e De Bonis, espulsi dal gruppo MoVimento 5 Stelle a inizio gennaio 2019. Inoltre, anche laddove i due fossero stati membri degli uffici di presidenza delle Commissioni in cui siedono, avrebbero comunque mantenuto la loro qualifica, non applicandosi alla fattispecie dell'espulsione la sanzione della decadenza.

### 3. Indizi per una forma di governo secondo il Senato

#### 3.1 Commissioni, computo delle maggioranze, rapporti esterni

Per quanto concerne le norme di meno evidente attuazione, pare opportuno enucleare una serie di disposizioni che, al netto della loro concretizzazione, sono sembrate alla dottrina ridisegnare il modo con cui il Senato ha inteso esprimere il proprio ruolo all'interno della forma di governo parlamentare italiana, ove non, come si è già avuto modo di scrivere, un vero e proprio "idealtipo" del concreto atteggiarsi di quest'ultima; analoga impressione, del resto, hanno avuto i primi commentatori, come si avrà modo di ricordare.

Novità importanti reca il *corpus* di disposizioni dedicate alle commissioni permanenti. Intanto, si è assistito ad una ridefinizione delle competenze della 11a commissione, che, analogamente all'omologa presso la Camera dei deputati, viene ora ad occuparsi esplicitamente di "lavoro pubblico e privato", come recita la sua intitolazione nella nuova versione dell'art. 22, c. 1, r. S., con conseguente attrazione della competenza sui rapporti di subordinazione alle dipendenze della Pubblica Amministrazione sinora in capo alla 1a commissione<sup>27</sup>. Viene inoltre completato un procedimento di valorizzazione della 14a commissione Politiche dell'Unione Europea, per la quale è finalmente venuta meno la doppia appartenenza prevista dall'abrogato art. 14-bis r. S., e che ora viene ad assumere competenza immediata e diretta sulla rispondenza degli atti legislativi dell'Unione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; sempre su questa scia di rafforzamento dei poteri di singole commissioni, il nuovo testo dell'art. 102-bis, c. 2 prevede ora che il mancato adeguamento delle commissioni di merito alle indicazioni della 5a commissione Bilancio (in tema, dunque, di copertura finanziaria) comporti che esse si tramutino, automaticamente, in emendamenti della commissione stessa alla proposta in esame.

Ma è il nuovo art. 53, c. 2 r. S. a contenere la novità più dirompente in materia; la novella apportata al testo, infatti, restituisce, quali sedi privilegiate dell'esame in commissione, quella redigente e deliberante, prevedendosi che sia anzitutto ad esse che il Presidente d'Assemblea assegni l'esame delle proposte di legge, ad eccezione di quelle per le quali la Costituzione o lo stesso Regolamento prevedano la riserva d'approvazione in Assemblea. Le commissioni parlamentari permanenti, almeno sulla carta, diventano il baricentro della procedura legislativa, mediante un incentivo all'esame in sede decentrata dei disegni di legge, corroborato, peraltro, da migliori forme di pubblicità dei lavori. Un rapido sguardo ai dati dall'inizio della legislatura aggiornati alla fine di marzo 2019 pare confermare, entro certi limiti, il successo della misura<sup>28</sup>: i disegni di legge, il cui esame sia ancora in corso o già concluso, assegnati alle commissioni in

<sup>27</sup> Cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 28.

<sup>28</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., spec. par. 7.

sede referente, infatti, assommano a 212, mentre sono 713 quelli assegnati alla sede redigente. Di gran lunga più debole, invece, la sede deliberante, che allo stato registra un solo disegno di legge, peraltro ancora non pervenuto ad approvazione definitiva<sup>29</sup>. Per dare un'idea, nello stesso arco di tempo la Camera dei deputati ha visto assegnati alla sede referente 1086 disegni di legge appena sei alla sede deliberante<sup>30</sup> e nessuno alla sede redigente<sup>31</sup>. Se dunque è prematuro trarre delle conclusioni con la pretesa che esse siano definitive, si può, intanto, affermare che la nuova disciplina persegue lo scopo generale di un riavvicinamento tra i due rami del Parlamento, nel momento in cui la sede redigente viene disegnata, sul modello di quanto avviene alla Camera dei deputati, in quanto si demanda comunque all'Assemblea il voto finale sui singoli articoli e sul testo complessivo, restando però alle commissioni l'esame degli emendamenti<sup>32</sup>.

L'esame decentrato viene ulteriormente incentivato, come è stato notato dalla dottrina, prevedendo una riserva di tempi destinati al lavoro delle commissioni, sancendo, in particolar modo, un principio di non coincidenza tra le sedute dell'Assemblea e quelle di tutte le commissioni, anche diverse da quelle permanenti<sup>33</sup>; e questa previsione, recata dal nuovo testo dell'art. 53, c. 2 r. S., pare trovare un certo riscontro nel fatto che una discreta quota di disegni di legge (81) è stato assegnato all'esame congiunto da parte di più di una commissione, fenomeno che si salda con l'attenzione che ha avuto la recente riforma per gli spazi di collaborazione tra i due rami parlamentari, prevedendo (e in questo recependo una serie di prassi consolidate) in particolare, che le informative ministeriali (con l'esclusione, dunque, di quelle del Presidente del Consiglio dei Ministri, la cui sede privilegiata continua ad essere l'Assemblea) e le audizioni di soggetti indicate per le nomine di competenza governativa possano svolgersi in sede di riunione congiunta di commissioni permanenti omologhe.

Tra le altre novità degne di nota, inoltre, meritano di essere segnalate quelle relative all'organizzazione dei lavori parlamentari, con diretto impatto sulla procedura legislativa, quali l'organizzazione dei lavori d'aula per giornate intere (dunque, con la scomparsa della distinzione tra sedute antimeridiane e sedute pomeridiane), l'incentivo alle sedute comuni di commissioni permanenti omologhe, le nuove disposizioni

---

<sup>29</sup> Si tratta dell'A.S. n. 1100, a firma Patuanelli ed altri ("Definizione del piano triennale di interventi per l'adeguamento alla normativa antincendio degli edifici adibiti ad uso scolastico"), presentato il 26 febbraio 2019 e pendente presso la 7a Commissione Istruzione pubblica e beni culturali dal successivo 18 marzo.

<sup>30</sup> Peraltro, tutti concernenti la stessa materia, quella dell'adozione di dispositivi di sicurezza per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi.

<sup>31</sup> V. E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in questo numero di *federalismi.it*.

<sup>32</sup> Cfr. sul punto A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., pp. 24-25.

<sup>33</sup> Cfr. su tutti L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 43; A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 21.

(recate dall'art. 3 del testo definitivo dell'atto di riforma) sulla razionalizzazione dei tempi d'intervento (anche in chiave antiostruzionistica), il controllo sui requisiti di necessità e urgenza dei decreti-legge, la codificazione dell'istituto della dichiarazione d'urgenza, la nuova disciplina della questione di fiducia e dell'esame delle questioni incidentali.

Segno di ulteriore omogeneizzazione con la disciplina della Camera dei deputati si è avuta in tema di computo degli astenuti ai fini della maggioranza. Infatti, nel testo antecedente alla riforma, l'art. 107 r.S. prevedeva che essa dovesse essere calcolata in rapporto non ai presenti, bensì agli aventi diritto; ne derivava, dunque, che «al Senato l'astensione equivaleva al voto contrario»<sup>34</sup>, sicché, ad esempio, un voto di fiducia al Governo poteva avere esiti ben differenti tra le due assisi. Allineandosi all'art. 48 r.C., e nonostante la dottrina abbia più volte revocato in dubbio che questa soluzione sia la più confacente all'art. 64, c. 3 Cost., è innegabile che Palazzo Madama abbia perseguito la volontà di adeguare almeno su questo punto la disciplina interna alle due Camere, sulla scia di quanto avvenuto con la nuova legge elettorale politica e nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia comunque riconosciuto piena autonomia del singolo ramo del Parlamento nel dotarsi, ciascuna, di un Regolamento, e dunque anche di disciplinare in maniera diversa le medesime materie.

Infine, la riforma ha espunto definitivamente dal Regolamento del Senato il riferimento alle procedure di interfaccia col Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, comprese quelle relative alle modalità di istruire l'iniziativa legislativa di quest'ultimo. È in particolar modo questa disposizione che rende conto non solo di una presa d'atto dell'esistente, ma, soprattutto, di una vera e propria volontà del Senato di dire la sua nella concezione della forma di governo nazionale, nel cui ambito si contribuisce ad erodere le prerogative di un organo sì costituzionale, ma ormai avvertito come superato dagli agenti politici – non si dimentichi, del resto, che la soppressione del Consiglio era sì oggetto del progetto di riforma rigettato dal corpo elettorale nel 2016, ma è ora prevista anche dalle proposte di revisione costituzionale presentate dal Governo Conte<sup>35</sup>.

### **3.2. In particolare: un primo (larvato) statuto delle opposizioni...**

Volendo isolare altre disposizioni che coniughino tanto l'importanza sostanziale, quanto l'immediata percepibilità, vanno senz'altro segnalate le innovazioni regolamentari che, valutate nel complesso, hanno fatto parlare – coi limiti che si evidenzieranno nel prosieguo - di una sorta di *statuto delle opposizioni*. È ben noto come la sua introduzione sia auspicata da tempo nella dottrina, in risposta tanto alle torsioni

---

<sup>34</sup> Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 192.

<sup>35</sup> V, in particolare, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2018*, 4 ottobre 2018, p. 112.

maggioritarie degli ultimi due decenni, quanto allo stato attuale di serrata tripolarizzazione delle dinamiche politiche e, di conseguenza, parlamentari<sup>36</sup>; e del resto, la stessa riforma è stata accompagnata da parole – forse troppo entusiaste – in virtù delle quali la creazione di uno statuto delle opposizioni costituirebbe un obiettivo, e un obiettivo raggiunto, della novella in commento<sup>37</sup>.

Lungi dall'elaborazione di un organico statuto delle opposizioni sul modello britannico, peraltro oggetto, da ultimo, del progetto di revisione costituzionale non approvato nel 2016<sup>38</sup>, il regolamento del Senato prevede ora che la presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sia attribuita ad uno dei membri della stessa «appartenenti ai Gruppi di opposizione» (art. 19, c. 1). In virtù del nuovo disposto, la Presidenza della Giunta è stata attribuita al sen. Gasparri; e tuttavia, si deve notare, come pure hanno fatto i primi analisti<sup>39</sup>, che la novella non ha fatto altro che codificare quella che ha costituito sinora una prassi consolidata. In compenso, e a ulteriore detrimento della potenziale valenza dell'innovazione, si deve ricordare come la presidenza della Giunta sia sottratta alla decadenza d'ufficio comminata in conseguenza del cambio volontario di gruppo politico<sup>40</sup>; limite, questo, che in un sistema partitico-parlamentare quanto mai instabile potrebbe comportare, in caso di diverso riassetto degli equilibri in corso di legislatura, un risultato persino contrario a quello richiesto dalla disposizione, laddove il presidente eletto della Giunta entrasse nella maggioranza a sostegno del Governo. Si consideri, inoltre, che il Regolamento non prevede interventi correttivi di questa evenienza, affidati dunque alla prassi e alla discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza (che potrebbe, verosimilmente, optare per lo scioglimento coatto della Giunta con sua immediata ricostituzione). A unanime parere della dottrina, ai fini di garanzia delle prerogative delle minoranze, avrebbe avuto più senso prevedere che essa fosse composta, considerata la sua vocazione tecnica e para-giurisdizionale<sup>41</sup>, in luogo della composizione che rispecchi in modo

---

<sup>36</sup> . T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, p. 11; F. CLEMENTI – E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei Regolamenti parlamentari*, in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017, p. 132.

<sup>37</sup> Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 15. Il tema delle garanzie per l'opposizione parlamentare è tornato in evidenza alla luce delle vicende legate alla legge di bilancio del 2018. Sul punto, si veda A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *questo numero di federalismi.it* (ma altresì anticipato nel n. 4/2019 di *federalismi.it*).

<sup>38</sup> Nell'ambito del quale l'art. 6 proponeva di modificare l'art. 64 Cost. introducendo l'esplicita previsione secondo cui «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni».

<sup>39</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 157; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa: ordinamenti europei a confronto*, Bologna; il Mulino, 2012 citato in A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 16

<sup>40</sup> Sulla quale si v. *supra* in questo contributo.

<sup>41</sup> Cfr. su F. CLEMENTI – E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei Regolamenti parlamentari*, cit., pp. 123, citato in A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 16.

proporzionale i gruppi parlamentari, una formazione rappresentante in maniera paritetica il rapporto maggioranza-opposizione; rapporto che invece è stato tenuto presente nella riforma delle disposizioni relative alla Giunta per il Regolamento. Si noti, peraltro, che la proporzione iniziale è già stata modificata in seguito al passaggio di un membro dell'organo da un gruppo di maggioranza al Misto<sup>42</sup>. Si consideri, peraltro, che ora tengono invece conto della dinamica basata sull'appoggio o sull'avversione al Governo in carica le commissioni permanenti, le quali, a mente del novellato art. 21, c. 3 r. S., devono rispecchiare, per quanto possibile, «la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione».

Appaiono invece come potenzialmente più incisive le modifiche che da un lato riconoscono alle proposte e agli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo sottoscritte da un terzo dei senatori «di diritto nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli la cui trattazione ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi» (art. 53, c. 3 r. S.), aggiungendo, inoltre la previsione, all'art. 55 r. S., che la Conferenza dei Capigruppo indichi la data finale entro cui procedere alla votazione finale o allo svolgimento delle proposte così iscritte ampliando dunque il peso specifico delle minoranze nelle attività dell'organo; dall'altro, e soprattutto, quelle che agiscono sulla composizione della Giunta per il Regolamento e sulla possibilità per le minoranze di chiederne la convocazione. Invero, su questo punto va fatta una precisazione. L'art. 18 r. S., relativo alla composizione e alle competenze della Giunta, prevedeva, prima della riforma, solo che essa fosse composta da dieci senatori oltre il Presidente del Senato (c. 1), elevabili a quattordici su richiesta dello stesso Presidente e uditi gli altri membri «apprezzate le circostanze [...] al fine di assicurarne una più adeguata rappresentatività» (c. 2). A partire dalla XVIII legislatura, invece, i membri della Giunta devono essere nominati «in modo che sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari» (analogamente, dunque, a quanto avviene per le commissioni permanenti) e i membri ulteriormente chiamabili a farne parte scendono a due, a evidente garanzia, dunque, (anche) degli equilibri a favore della maggioranza e

---

<sup>42</sup> Si tratta del sen. De Falco, che il 3 gennaio 2019 è stato espulso, come ricordato *supra*, dal gruppo Movimento 5 Stelle. La Giunta, attualmente, consta di ventitré senatori così ripartiti: sette del Movimento 5 Stelle; quattro ciascuno per i gruppi Lega-Partito Sardo d'Azione, Partito Democratico e Forza Italia; uno ciascuno per i gruppi Fratelli d'Italia e Autonomie; due per il gruppo Misto (oltre al sen. De Falco, il sen. Grasso in rappresentanza della componente Liberi e Uguali). La maggioranza a sostegno del Governo Conte conta dunque su undici membri “sicuri”, in luogo dei dodici iniziali. L'ufficio di presidenza della Giunta è composto da un membro ciascuno dei gruppi Forza Italia (presidente), Movimento 5 Stelle (un vicepresidente), Partito Democratico (un vicepresidente), Lega-Partito Sardo d'Azione (un segretario) e Misto (un segretario). Analoghi i numeri all'inizio della XVII legislatura: ventitré componenti, di cui otto per il gruppo Partito Democratico, sei per il gruppo Popolo della Libertà, quattro per il gruppo Movimento 5 Stelle, uno a testa per i gruppi Grandi Autonomie e Libertà, Lega Nord, Scelta Civica, Autonomie-PSI, Misto (componente Sinistra Ecologia e Libertà).

del Governo<sup>43</sup>. Le minoranze parlamentari, a fronte di questa riduzione *ab interno*, recuperano spazio *ab externo* grazie alla previsione del nuovo c. 3-bis, che prevede che «quando uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta»<sup>44</sup>.

#### 4. Conclusioni

Al termine di questa rassegna delle principali innovazioni al Regolamento del Senato, appare interessante riagganciare il discorso all'ultima delle modifiche ricordate, in tema di pareri sull'interpretazioni del testo. In sede di votazione finale sulla riforma, infatti, è stato approvato quello che è divenuto l'art. 5 della delibera senatoriale, asciuttamente rubricato "*Disposizioni finali*", ma il cui testo merita di essere riprodotto per intero in questa sede al fine di comprenderne la portata dirompente. Si stabilisce, infatti, che «a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma».

Entro certi termini, la cesura col passato è innegabile<sup>45</sup>, se si considera la valenza che ha sempre assunto il peculiare diritto non scritto – a metà tra quello consuetudinario e quello giurisprudenziale, soprattutto laddove si voglia riscoprire la *facies* di "Magistrato d'aula" riconosciuta al Presidente d'Assemblea<sup>46</sup> – nell'ambito delle procedure parlamentari. E tuttavia, i primi commentatori hanno teso a limitare la portata della disposizione: se, infatti, è certo che essa ponga un vero e proprio spartiacque tra il Regolamento pre-riforma e quello attuale, è pur vero che buona parte del *diritto assembleare vivente* è rimesso al prudente apprezzamento della Presidenza, cui «spetterà comunque [...] valutare quali pareri e circolari siano

---

<sup>43</sup> Non per niente, è stato notato come questa modifica riecheggi l'esperienza della XVII legislatura, allorquando, a un certo punto, i membri dell'opposizione avevano superato quelli della maggioranza. Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 16.

<sup>44</sup> Attualmente, la Giunta è composta dal numero minimo di membri previsto dall'art. 18 r. S.: oltre alla Presidente del Senato Alberti Casellati, ne fanno parte tre membri per il gruppo Movimento 5 Stelle, due membri ciascuno per i gruppi Lega-Partito Sardo d'Azione, Partito Democratico e Forza Italia e un membro per il gruppo Fratelli d'Italia. Sono dunque riconducibili all'attuale maggioranza di Governo sei membri, mentre non hanno rappresentanza i gruppi delle Autonomie e Misto. Nella XVII legislatura, al momento del suo insediamento, la Giunta risultava composta da quattro membri per il gruppo Partito Democratico (compreso l'allora Presidente Grasso), tre per il gruppo Popolo della Libertà, due per il gruppo Movimento 5 Stelle e uno ciascuno per i gruppi Lega Nord e Scelta Civica. In corso di legislatura furono poi nominati, utilizzando la disposizione del c. 2 vigente anteriormente alla riforma, quattro senatori in rappresentanza del Gruppo Misto (componente Sinistra Ecologia e Libertà), Grandi Autonomie e Libertà, Autonomie-PSI, Nuovo Centrodestra.

<sup>45</sup> Cfr., sul punto E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *federalismi.it*, n. 1/2018.

<sup>46</sup> V., per l'uso dell'espressione, tra gli altri, A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000.

effettivamente superati o in contrasto con le modificazioni apportate», col risultato di «conferire una rilevanza ancora maggiore all'integrazione del regolamento fornita dai precedenti applicativi ed in generale dalla giurisprudenza parlamentare»<sup>47</sup>.

Sarà il tempo a rivelare la completa portata del nuovo Regolamento e, a questo punto, della sua valenza quale parametro di scrutinio circa l'ammissibilità di quanto non codificato, e tuttavia essenziale per il buon andamento delle procedure parlamentari; in compenso, volendo trarre una prima conclusione, si può affermare che se davvero, come hanno notato i primi commentatori, la riforma del dicembre 2017 pare voler dar modo al Senato di esprimere una propria visione di forma di governo – soprattutto in tema di rapporti esterni, considerato il nuovo ruolo di vigilanza sul rispetto dei principi europei della 14a commissione e l'eliminazione di una procedura specifica per l'iniziativa legislativa del CNEL (la quale si può ritenere come andata incontro ad una vera e propria abrogazione per desuetudine) – essa appare come attraversata da una continua, inquieta tensione di bilanciamento tra gli strumenti in grado di favorire la stabilità della maggioranza di Governo e quelli che perseguono un rafforzamento delle prerogative delle minoranze – gli aspetti in materia di composizione delle commissioni permanenti e di nuovo riparto dei tempi di esame delle proposte legislative ne costituiscono, su tutti, un esempio lampante.

I commentatori sono stati tendenzialmente concordi nel ritenere che, pur con i tanti limiti del dibattito nella XVII legislatura, la riforma abbia manifestato più timidezze che interventi concreti. L'idea di un'occasione - come la si è definita all'inizio a proposito della naufragata, analoga riforma organica del Regolamento della Camera dei deputati – sprecata è figlia del raffronto tra quanto è stato fatto e quanto di più poteva essere fatto. La riforma del 2017 è sicuramente ben lontana dall'aver realizzato molti dei *desiderata* che la dottrina ha elaborato nel corso degli anni<sup>48</sup> in un'ottica di rilancio del Parlamento, soprattutto in aree sensibili quali la valutazione delle politiche pubbliche e l'organicità di uno statuto delle opposizioni (ma lo stesso discorso può anche valere, ad esempio, per le commissioni parlamentari d'inchiesta); così come è soprattutto mancato un coordinamento tra i due rami del Parlamento in tema di riforma dei rispettivi regolamenti, che pure è stato sperimentato, in questi anni, in altri ambiti<sup>49</sup>, col risultato che l'intervento entrato in vigore nella XVIII legislatura rappresenti una sorta di “recupero di terreno” da parte del Senato nei confronti di un'altra riforma regolamentare non organica, quella varata dalla Camera dei deputati nel 2012.

---

<sup>47</sup> A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, p. 61.

<sup>48</sup> Il riferimento non può non andare alle proposte a corredo degli scritti raccolti in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit.

<sup>49</sup> Per un riassunto, sia consentito rimandare a G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2017.



Invero, se fino a poco tempo fa il principale obiettivo cui guardare era quello di una razionalizzazione delle procedure parlamentari che andasse di pari passo con un incentivo ad una più stretta collaborazione tra i due rami del Parlamento, adesso la priorità pare essersi spostata sulla necessità di restituire non tanto e non solo centralità all'organo legislativo, quanto, e soprattutto, di fornirlo di strumenti capaci di arginare un certo spossessamento delle sue funzioni a vantaggio di istituti miranti a ridisegnarne in maniera decisiva i poteri a vantaggio di una dimensione di democrazia diretta che rischia di tramutarsi, però, in un costante appello al popolo capace di svuotare l'essenza della democrazia rappresentativa che continua ad essere il modello di relazioni politico-istituzionali tracciato dalla nostra Costituzione.

Nel rimandare alla fine della legislatura un più compiuto bilancio sui primi effetti della riforma regolamentare esaminata, l'auspicio è che essa fornisca al Senato gli strumenti e alla Camera l'esempio perché si giunga ad un completamento sinergico del procedimento di attualizzazione dei regolamenti parlamentari, onde evitare che il Parlamento rischi di essere visto come sempre meno centrale nella Costituzione vivente di quanto ha previsto quella formale<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Tema sul quale sono sempre illuminanti le parole di P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 241 ss.



# L'iniziativa legislativa popolare “mediata”: il caso della tutela del paesaggio e dell’arresto del consumo di suolo

**di Lucilla Conte**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

**Sommario:** **1.** Tra tutela del paesaggio e consumo di suolo: un lungo (e non ancora concluso) percorso. **2.** L'iniziativa legislativa popolare tra (spontanee?) trasformazioni e spinte riformatrici. Appunti per l'analisi di un caso peculiare. **2.1.** L'azione del Forum “Salviamo il Paesaggio” tra iniziativa legislativa popolare “impropria” e attività di *lobbying*. **2.2.** L'iniziativa legislativa popolare nel quadro attuale e secondo le prospettive di riforma. **3.** Istituti di partecipazione e democrazia rappresentativa: opposizione o cooperazione?

## **1. Tra tutela del paesaggio e consumo di suolo: un lungo (e non ancora concluso) percorso**

Un interessante punto di osservazione per analizzare gli inediti rapporti tra iniziativa legislativa popolare e attività parlamentare è rappresentato dalle iniziative legislative in materia di contenimento (quando non di totale arresto) del consumo di suolo e di tutela del paesaggio.

Il consumo di suolo è quell'attività «dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale» che determina «un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative e infrastrutturali». Si tratta di un processo dovuto principalmente «alla costruzione di nuovi edifici, fabbricati e insediamenti, all'espansione delle città, alla densificazione o alla conversione di terreno entro un'area urbana, all'infrastrutturazione del territorio»<sup>1</sup>.

La prima proposta di legge in materia (dal titolo “Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo”) risale al 2012, anno di pubblicazione del rapporto dell'allora Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali Mario Catania, dal titolo *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*, seguita, nell'ambito della XVII legislatura, da un progetto di legge di origine governativa, rimasto tale nonostante l'approvazione della Camera, avvenuta il 12 maggio del 2016, dell'A.C. 2039 (*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*), e le successive modifiche operate dalle Commissioni

---

<sup>1</sup> Audizione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) presso le Commissioni riunite 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ma (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica, 18 dicembre 2018.

riunite Territorio e Ambiente e Agricoltura del Senato (su A.S. 2383), con l'introduzione, nello specifico, di una riduzione progressiva del consumo di suolo almeno pari al 15 per cento ogni tre anni.

Per quanto riguarda la XVIII legislatura, sono attualmente all'esame, in sede referente, al Senato, presso le commissioni permanenti 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ma (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) due disegni di legge (A.S. 164 Nugnes e A.S. 86 De Petris)<sup>2</sup>, cui sono state successivamente abbinare altre proposte<sup>3</sup>.

L'A.S. 164 Nugnes riprende, pressoché integralmente, il testo dell'A.C. 63 Daga. L'articolato, fatto proprio dal Movimento 5 Stelle, costituisce, a dire il vero, il frutto dell'elaborazione del Gruppo di lavoro tecnico-scientifico di carattere multidisciplinare, operativo all'interno del Forum Nazionale "*Salviamo il paesaggio – Difendiamo i territori*" (di seguito, per brevità, il Forum). Il Forum, nato nel 2011, si autodefinisce «aggregato di associazioni e cittadini di tutta Italia (sul modello del Forum per l'acqua pubblica), che, mantenendo le peculiarità di ciascun soggetto, intende perseguire un unico obiettivo: salvare il paesaggio e il territorio italiano dalla *deregulation* e dal cemento selvaggio»<sup>4</sup>. Tra gli obiettivi del Forum, insieme al censimento in tutti i Comuni italiani degli edifici sfitti o non utilizzati e alla predisposizione di una campagna di comunicazione nazionale, vi è l'elaborazione della «proposta di legge di iniziativa popolare» denominata *Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati*. Ciò posto, si rileva un utilizzo improprio del concetto di proposta di legge di iniziativa popolare, quantomeno alla luce dell'art. 71 della Costituzione. Al netto della forma<sup>5</sup>, la proposta di legge non è infatti supportata dalle 50.000 firme richieste, ma, come già accennato, costituisce il risultato delle riflessioni di un gruppo di lavoro formato da 75 membri<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Esame congiunto proposto nella seduta del 10 ottobre 2018.

<sup>3</sup> Esame congiunto proposto nella seduta del 30 gennaio 2019 dei disegni di legge n. 438 (Disposizioni in materia di riqualificazione delle aree urbane degradate), n. 572 (Agevolazioni per la riduzione del consumo del suolo, il recupero delle aree urbane e il riuso del suolo edificato, mediante un credito d'imposta per l'acquisto di fabbricati da restaurare), n. 843 (Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale) n. 866 (Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana, la tutela e valorizzazione dell'agricoltura e modifica all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la messa in sicurezza del territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico) con i disegni di legge n. 86 e n. 164.

<sup>4</sup> Cfr. l'articolo "*Cos'è il Forum*", disponibile all' url

[https://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info\\_sul\\_forum/forum/](https://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info_sul_forum/forum/) (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>5</sup> Come accennato, la proposta si sviluppa in dieci articoli: Art. 1 - Finalità, principi e ambito della legge; Art. 2 – Definizioni; Art. 3 - Arresto del consumo di suolo; Art. 4 - Priorità del riuso e della rigenerazione urbana; Art. 5 - Interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, tutela dei boschi e delle foreste; Art. 6 - Misure di incentivazione; Art. 7 - Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi; Art. 8 - Funzione sociale della proprietà; Art. 9 - Disposizioni finali; Art. 10 - Entrata in vigore.

<sup>6</sup> Il quale si richiama, in maniera molto evocativa, alla Commissione per la Costituzione.

Ciò nondimeno, il 27 marzo 2018 è stato trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica il disegno di legge dal titolo *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio* (A.S.164). Il 28 marzo 2018 è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli riedificati* (A.C. 63). Esse, nonostante le modifiche nell'intitolazione, risultavano replicare in modo esplicito<sup>7</sup> la proposta avanzata dal Forum con particolare riferimento al suo aspetto più qualificante: l'arresto del consumo di suolo «per qualsiasi destinazione», risultando le esigenze insediative ed infrastrutturali soddisfatte mediante «il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» (art.3).

L'iter legislativo della proposta di legge è proseguito al Senato con l'abbinamento di ulteriori disegni di legge i quali, a dispetto dell'afferenza tematica con quello in commento, si differenziano notevolmente con riferimento all'obiettivo dichiarato: l'arresto ovvero il progressivo contenimento del consumo di suolo. Un caso significativo è rappresentato dall'A.S. 86 concernente *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate* il quale, all'art. 3, si limita a stabilire un limite progressivo al consumo di suolo, pur in coerenza con gli obiettivi programmatici stabiliti in ambito europeo (a livello nazionale, azzeramento del consumo di suolo entro il 2050; a livello regionale, una riduzione del consumo di suolo pari al 20% ogni tre anni rispetto ai rilevamenti dei tre anni precedenti). Al contempo, con riferimento all'A.S. 164 risulta di particolare interesse il riferimento alla tutela del paesaggio: una sorta di convitato di pietra, non essendo meglio specificato nei testi proposti secondo quali coordinate ed azioni essa dovrebbe svilupparsi; parrebbe quindi trattarsi di una sorta di rinvio “di sistema”, in grado di ancorare la tutela del consumo di suolo a quella programmaticamente prevista quale compito istituzionale della Repubblica dall'articolo 9, comma secondo, della Costituzione. Esiste infatti una sostanziale differenza tra suolo e paesaggio<sup>8</sup>.

## **2. L'iniziativa legislativa popolare tra (spontanee?) trasformazioni e spinte riformatrici. Appunti per l'analisi di un caso peculiare**

La ripresa dell'iter legislativo concernente le misure di contrasto al consumo di suolo e le modalità con cui è stata invocata – se pure in modo improprio – la presentazione di una proposta di legge di iniziativa

---

<sup>7</sup> Nelle Relazione introduttive ad A.C. 63 e A.S. 164, si fa riferimento alla messa a disposizione di tale testo da parte del Forum nei confronti «delle forze politiche sensibili all'esigenza di salvaguardare il suolo agricolo» e al fatto che il Movimento 5 Stelle intenda fare propria tale proposta «accoglie[ndo] con convinzione l'invito del mondo associativo».

<sup>8</sup> Sull'opportunità di elaborare una nozione di paesaggio che si distingua dai concetti di ambiente e di territorio, rispetto ai quali si colloca in una posizione “interstiziale”, costituendo ad un tempo “ambiente visibile”, ma anche una particolare configurazione del territorio risultante dall'insieme di aspetti fisici, biologici e antropici, sia consentito rinviare a L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 28.

popolare su questo tema, con funzione di stimolo nei confronti dei partiti politici, impone di valutare con attenzione le spinte riformatrici che si concentrano su una riforma dell'articolo 71 della Costituzione. In questa prospettiva, se da un lato l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare risulta "inutilizzato" (ma evocato, come avremo modo di analizzare) in un caso peculiare di attività di *lobbying*, dall'altro esso è oggetto di analisi, sia dal punto di vista riformistico, sia sotto il profilo funzionale, anche in virtù delle sue potenzialità in un contesto dominato dalla conclamata crisi della rappresentanza politica.

Queste due direttrici, che pure muovono da premesse diverse, sono suggestive di una generale tendenza ad un superamento dell'iniziativa legislativa popolare prevista dall'art.71 Cost. Nel primo caso, come esplicitamente ammesso dal coordinamento del Forum, l'iniziativa legislativa popolare di cui all'art. 71 Cost. non costituisce la scelta di carattere prioritario. Infatti, subito dopo l'elaborazione dell'articolato della proposta di legge, si è ritenuto di trasmetterlo direttamente ai partiti affinché potessero prenderne visione ed eventualmente presentarlo come iniziativa legislativa propria. Si concretizza, dunque, un doppio utilizzo del termine "iniziativa legislativa popolare", con finalità strategiche: a) un uso, che potremmo definire *improprio e generico*, stante ad indicare la mera riconducibilità dell'articolato messo a disposizione delle forze politiche ad una volontà popolare integrata dall'attività del Forum nella sua complessa articolazione, riprodotta anche all'interno del Gruppo di lavoro tecnico-scientifico multidisciplinare; b) del pari, un uso *pienamente riconducibile all'art. 71 della Costituzione*, laddove il Forum fa esplicitamente riferimento allo strumento dell'iniziativa legislativa popolare con la raccolta di 50.000 firme a sostegno qualora le forze politiche avessero modificato, nei suoi tratti costitutivi, l'impianto della proposta di legge<sup>9</sup>.

Con riferimento al secondo caso, assumono rilevanza le due proposte di leggi di revisione costituzionale aventi ad oggetto l'art. 71 Cost., attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. L'intento comune appare quello di rafforzare lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare rendendolo maggiormente incisivo. L'attuale articolo 71 Cost., come noto, prevede il limite delle 50.000 firme e la necessaria presentazione di una proposta redatta in articoli, ma nulla dispone con riferimento al seguito, lasciando nella piena disponibilità del Parlamento la possibilità di una prosecuzione dell'*iter* legislativo. I regolamenti parlamentari, inoltre, non contengono né per la Camera né per il Senato vincoli stringenti alla presa in esame di una proposta di legge di iniziativa popolare<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> L'intento risulta chiaramente esplicitato nella nota "*La nostra Proposta di Legge entra nella sua terza fase, la più delicata*", disponibile all'url <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2018/06/la-nostra-proposta-di-legge-entra-nella-sua-terza-fase-la-piu-delicata/> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>10</sup> In seguito all'approvazione della riforma del regolamento del Senato (delibera 20 dicembre 2017, pubblicata nella G.U. n. 15 del 19 gennaio 2018), l'art. 74, comma 3, prevede che le competenti Commissioni debbano iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge.

L'A.C. 726 (*Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*), presentato il 13 giugno 2018, prevede l'innalzamento (da 50.000 a 100.000) del numero delle firme necessarie per la presentazione di una proposta di legge. Viene introdotto un termine (pari a 18 mesi) decorso il quale, in mancanza di un'approvazione da parte delle Camere (oppure qualora le stesse abbiano approvato un testo che alteri quello originario nei suoi principi fondamentali), nei sei mesi successivi un milione di elettori può chiedere che la proposta originaria sia sottoposta a *referendum* propositivo. La validità del *referendum* è ancorata ad un particolare *quorum*: alla consultazione deve partecipare la maggioranza degli elettori che hanno votato alle ultime elezioni politiche per la Camera. Se la proposta è approvata, le Camere, nei sei mesi successivi alla data dello svolgimento del referendum, devono approvare il progetto di legge di iniziativa popolare o un altro progetto di legge che recepisca i principi fondamentali approvati con il referendum propositivo.

Il *referendum* propositivo è sottoposto, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, al vaglio della Corte costituzionale al fine di valutarne l'ammissibilità. Non è ammesso il *referendum* popolare propositivo su progetti che comportino modifiche della Costituzione o di leggi costituzionali, di leggi che garantiscano minoranze linguistiche o relative alle materie disciplinate negli articoli 7 e 8 della Costituzione; parimenti inammissibili sono. Inoltre, è inammissibile il *referendum* propositivo su progetti di legge che rechino significativi oneri finanziari a carico della finanza pubblica, nonché quelli relativi a progetti di legge che contengano norme meramente abrogative o che si riferiscano a più oggetti tra loro non omogenei.

L'A.C. 1173 (*Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*), oltre all'iniziativa legislativa popolare già prevista all'articolo 71 Cost. (proposta di legge supportata da 50.000 elettori), ne prevede una ulteriore, promossa da 500.000 elettori. Le Camere, in questo specifico caso possono: a) approvare; b) non approvare; c) modificare la proposta "qualificata" entro diciotto mesi dalla sua presentazione. Nelle ipotesi b) e c), qualora i promotori desiderino proseguire nell'avanzamento della loro proposta, questa viene sottoposta a *referendum*. L'oggetto della consultazione referendaria può, in questo caso, essere molteplice, e riguardare: a) la proposta iniziale; b) la proposta iniziale e quella, che da essa si discosti, approvata dalla Camera. La proposta dei promotori è assoggettata al vaglio di

---

L'esame in Commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione e, decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Risulta inoltre stabilito che i disegni di legge di iniziativa popolare non decadono allo scadere delle legislature (articolo 107, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati e articolo 74, comma 2, del Regolamento del Senato). Essi si considerano automaticamente presentati nella successiva legislatura, e ad essi possono essere applicate le procedure accelerate previste per l'esame di progetti già approvati nella precedente legislatura. Il Regolamento della Camera, inoltre, fa riferimento ai progetti di legge di iniziativa popolare nelle disposizioni relative alla programmazione dei lavori (art. 24, comma 4).



ammissibilità della Corte costituzionale (il cui giudizio può essere anticipato già alla raccolta di 100.000 firme): per il referendum così costruito non è previsto *quorum* di validità.

Sia nell'ipotesi sub a) che in quella sub b), è approvata la proposta di legge che ottiene la maggioranza dei voti validi. È possibile per l'elettore esprimersi a favore di entrambe le proposte, indicando il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti.

## **2.1. L'azione del Forum “Salviamo il Paesaggio” tra iniziativa legislativa popolare “impropria” e attività di *lobbying***

Dalla data di sua istituzione, il 2011, il Forum ha potuto seguire gli *itinerari* dei progetti di legge cui si è più sopra accennato. La struttura è quella di una rete civica nazionale che raccoglie oltre mille associazioni a livello nazionale<sup>11</sup> e locale, nonché singoli individui che ad esso scelgono di aderire. L'obiettivo condiviso è quello di «riuscire a dotare il nostro Paese di una rigorosa norma nazionale in grado di arrestare l'emergenziale fenomeno del consumo di suolo», facendo convergere su di esso «non solo le abituali forze “ambientaliste” (associazioni nazionali e locali, comitati, gruppi informali) ma anche decine di soggetti appartenenti a tutte le organizzazioni del mondo agricolo, ad associazioni fra Comuni ed Enti locali, a sostenitori di progetti di “altra economia” e di nuovi modelli sociali»<sup>12</sup>.

Fin dall'approvazione, avvenuta il 29 ottobre 2011, delle linee guida da parte dell'assemblea costituente del Forum, questo si è posto come interlocutore in relazione ad iniziative governative o legislative sul tema del consumo del suolo, ora appoggiandole convintamente - come nel caso del d.d.l. Catania in tema di contenimento del suolo agricolo -, ora criticandole aspramente - come nel caso del disegno di legge “arenatosi” al Senato alla fine della XVII legislatura.

Del resto, è proprio alla luce quest'ultima esperienza che il Forum ha ritenuto di dover istituire un gruppo di lavoro tecnico-scientifico multidisciplinare formato da settantacinque esperti, al fine di avviare un «proprio percorso normativo autonomo»<sup>13</sup>.

Il rinvio esplicito all'esperienza del Forum sull'acqua pubblica non elimina tuttavia alcune differenze: la proposta di una legge sul consumo di suolo, infatti, non nasce come risposta all'esito di una consultazione referendaria (che nella prospettiva degli aderenti al Forum sull'acqua pubblica avrebbe dovuto

---

<sup>11</sup> Tra le associazioni di livello nazionale che hanno aderito al Forum vi sono, a titolo esemplificativo, Italia Nostra e Legambiente.

<sup>12</sup> Cfr. il documento “Proposta di legge d'iniziativa popolare Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati”. Le motivazioni, gli obiettivi, i principi e le disposizioni della Norma”, disponibile all'url <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/wp-content/uploads/2018/03/Motivazioni-obiettivi-principi-e-disposizioni-della-proposta-di-legge-SiP-19-3-2018.pdf> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

determinare di per sé un vincolo per il legislatore), ma costituisce l'esito di una mobilitazione popolare su una tematica che è stata oggetto di dibattito parlamentare senza, tuttavia, tradursi in legge. Allo stesso tempo, negli ultimi anni il consumo di suolo è diventato un tema d'attualità ed è stato riconosciuto come uno tra gli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES) di cui si è tenuto conto nella programmazione economico-finanziaria a partire dal Documento di economia e finanza 2018<sup>14</sup>.

Ciò posto, l'aspetto più significativo dell'operazione condotta dal Forum "Salviamo il Paesaggio" consiste, molto probabilmente, nell'aver utilizzato nella comunicazione della proposta di legge il termine "iniziativa legislativa popolare" senza tuttavia avere proceduto alla raccolta di 50.000 firme. Il carattere di "popolarità", ai fini della presa in carico della proposta da parte delle Camere, discenderebbe direttamente dall'attività di rete svolta sul territorio dal Forum e dai suoi partecipanti sul territorio a livello nazionale e locale.

La presa in considerazione della proposta da parte delle forze politiche risultava dunque stimolata: a) da una capillare attività di rete, concretamente determinabile quanto al numero degli aderenti sia in forma associata che individuale; b) dalla predisposizione di una proposta di legge redatta in articoli ad opera di un gruppo tecnico scientifico di professionisti, legittimati ad operare dal coordinamento dello stesso Forum<sup>15</sup>; c) dalla pubblicazione sul sito internet del Forum delle risposte via via ricevute dalle segreterie o da specifici referenti individuati all'interno dei partiti politici, a dimostrazione delle impressioni, e dell'interessamento, più o meno marcato, manifestato dagli stessi<sup>16</sup>.

Più che di iniziativa legislativa popolare, dunque, sembrerebbe trattarsi di un'attività di *lobbying*, inteso, in questa sede, come l'attività di un gruppo di pressione organizzato che si qualifica non per il perseguimento

---

<sup>14</sup> Su questo punto, v. C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile*, in *Amministrazione in cammino*, 23 novembre 2017, disponibile all'url <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2017/11/Bergonzini.pdf> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019). Gli indicatori BES rientrano, a tutti gli effetti, nella programmazione economico-finanziaria e, in particolare, «nel corredo informativo di cui il Governo dovrebbe tenere conto nella fase di elaborazione degli obiettivi di politica economica», *ivi*, § 4.

<sup>15</sup> L'attività del Gruppo di lavoro tecnico-scientifico, composto da settantacinque membri riconducibili a diverse categorie professionali (architetti, urbanisti, docenti universitari, ricercatori, pedologi, geologi, agricoltori, agronomi, tecnici ambientali, giuristi, avvocati, giornalisti/divulgatori, psicanalisti, tecnici di associazioni di rilevanza nazionale, sindacalisti, paesaggisti, biologi) si è svolta da ottobre 2016 a gennaio 2017. I componenti del Gruppo hanno redatto «in forma collettiva» l'articolato della proposta di legge che in seguito è stato sottoposto alla approvazione dell'intera assemblea degli aderenti al Forum (organizzazioni e singoli cittadini).

<sup>16</sup> Consultabili all'url <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2018/02/le-risposte-dei-partiti-alla-richiesta-di-valutazione-della-nostra-proposta-di-legge-popolare/> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019). È significativo come la trasmissione del testo della proposta alle forze politiche sia avvenuta a partire dal febbraio 2018 (in un lasso di tempo dunque immediatamente precedente le elezioni politiche del 4 marzo 2018, con la precisa volontà di entrare nella negoziazione pre-elettorale, come peraltro dimostra la data di fissazione della conferenza stampa di presentazione della proposta di legge, fissata a Roma per il 1° marzo 2018).

di interessi economici di categoria o comunque determinati, ma per l'elevato livello di consapevolezza acquisito su di un determinato tema (nel caso specifico, il consumo di suolo)<sup>17</sup>.

Tuttavia, come anticipato, il Forum "Salviamo il paesaggio" non esclude il ricorso all'iniziativa legislativa popolare giuridicamente intesa nel caso in cui la proposta di legge, messa a disposizione delle forze politiche, venisse snaturata. Si tratterebbe di un "piano B" alternativo alla preferita soluzione della "consegna diretta" dalle forze politiche dell'articolato il quale se, da un lato, potrebbe verosimilmente trarre vantaggio (quanto ai numeri necessari per la presentazione) dall'attività di *networking* sul territorio, dall'altro dovrebbe affrontare i costi, gli oneri e, più in generale, tutte le difficoltà organizzative collegate alla raccolta, all'autenticazione e al deposito delle sottoscrizioni.

## 2.2. L'iniziativa legislativa popolare nel quadro attuale e secondo le prospettive di riforma

Nei fatti, il percorso evolutivo dell'iniziativa legislativa popolare appare definirsi in modo piuttosto netto. Nello specifico, esso non è visto dai promotori come idoneo allo scopo prefissato, in quanto giudicato troppo oneroso oltre che incerto negli esiti. L'attuale crisi della rappresentanza politica, inoltre, per un verso ha allontanato l'elettorato dai propri referenti politici, per l'altro, complice la rivoluzione tecnologica, con il particolare supporto fornito all'attività di rete dai *social network*, ha accorciato in modo significativo le distanze tra i rappresentati e i rappresentanti, quanto, ad esempio, alla conoscibilità dei lavori parlamentari, al reperimento di "saperi tecnici" resi accessibili ad un numero sempre crescente di individui, alla materiale possibilità di instaurare canali di contatto para-istituzionali spesso più rapidi ed efficaci, alla possibilità di instaurare e rendere visibili in tempi rapidi le attività di mobilitazione popolare<sup>18</sup>. Ne deriva un'evoluzione del nostro sistema di democrazia rappresentativa, in potenziale e accresciuta competizione con la democrazia diretta.

---

<sup>17</sup> Per una lettura dell'attività di *lobbying* in questo senso, cfr. T. SOWELL, *Knowledge and Decisions*, New York, Basic books, 1996. Si tratta di una visione che legittima l'attività di *lobbying* con riferimento agli interessi collettivi e diffusi, derivante da una accresciuta consapevolezza da parte di collettività organizzate della necessità di un agire organizzato con finalità di sensibilizzazione non soltanto nei confronti della società, ma anche delle forze politiche stesse. Essa si contrappone alla più tradizionale visione della attività di *lobbying* come espressione di interessi settoriali, tale da generare diseconomie ove interferisca nell'azione di enti che si qualificano per perseguire fini generali. Sotto questo profilo, v. M. FAFCHAMPS – A. DE JANVRY – E. SADOULET, *Social Heterogeneity and Wasteful Lobbying*, settembre 1996, disponibile all'url <https://web.stanford.edu/~fafchamp/lobc.pdf> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>18</sup> In questa prospettiva risulta di particolare interesse la riflessione per cui in tema di regime giuridico delle telecomunicazioni, «da connotazione pluralista e partecipativa dell'ordinamento nazionale esige del pari che, per la Rete, non diversamente da quanto avviene per gli altri *media* (...) sia mantenuto fermo un quadro di libertà, l'unico compatibile con le caratteristiche costituzionali d'Internet, vigilandosi, in particolare, affinché nella Rete non pervengano a consolidarsi posizioni di controllo sostanziale (non importa se a fini commerciali, a fini politici o ad altri fini di controllo sociale)» (P. COSTANZO, *Le nuove forme di comunicazione in rete: Internet*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 368-369).

L'impressione che ne deriva è che agli istituti di democrazia partecipativa (quali l'iniziativa legislativa popolare e il *referendum* abrogativo) possa essere conferito un ruolo diverso - eccentrico - rispetto a quello, individuato dai Costituenti, di strumenti occasionali di emersione del corpo elettorale in funzione propositiva/oppositiva, quanto piuttosto di sistematica partecipazione alla funzione legislativa in competizione con il Parlamento ed eventualmente *in sostituzione* di esso<sup>19</sup>.

Tanto le scelte strategiche fino ad oggi portate avanti dal Forum, quanto le due proposte di riforma costituzionale sopra esaminate, evocano questa prospettiva. Di più: le proposte di riforma sembrerebbero fornire una possibile soluzione all'ipotesi di uno scontro tra volontà legislativa del Parlamento (che si traduca eventualmente in una legge diversa, o parzialmente diversa, rispetto al testo contenuto nella proposta di iniziativa popolare) e volontà popolare. Quest'ultima, allo stato attuale, e, come prospettato dal Forum, si dovrebbe sostanziare in un'autentica iniziativa legislativa popolare secondo la procedura indicata all'art. 71 Cost. Nel caso in cui, invece, venissero accolte le proposte di riforma, il profilo della alternatività delle soluzioni si sposterebbe fin dall'origine sul piano costituzionale e lo stesso conflitto tra volontà parlamentare e volontà popolare risulterebbe procedimentalizzato.

Gli strumenti proposti dai disegni di legge costituzionale di riforma sono dunque suggestivi di una possibile trasformazione dell'iniziativa legislativa popolare in iniziativa popolare *tout-court*. Sintomatica appare, inoltre, l'applicazione dei limiti previsti per il *referendum* abrogativo anche alle proposte di legge di iniziativa popolare che resistano (per il tramite della provocata consultazione referendaria) in alternativa alla legge approvata dal Parlamento.

Si tratta di un deciso mutamento di prospettiva rispetto all'iniziativa legislativa popolare tradizionalmente intesa, rispetto alla quale le limitazioni poste al *referendum* abrogativo non dovrebbero trovare applicazione, poiché essa ha «una funzione diversa dal referendum». Ciò ha portato a ritenere che «per l'amnistia e l'indulto e le leggi tributarie nessuna ragione può condurre ad escludere che la proposta parta dal corpo elettorale. E non è affatto vero che sia inverosimile un'iniziativa tributaria del popolo, essendo viceversa possibilissimo che un gruppo di cittadini si faccia promotore di una legge con cui si addossi un maggiore carico tributario ai possidenti, a sgravio, per esempio, di alcune imposte indirette»<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Su questo profilo, si rileva che «il dibattito attorno agli effetti prodotti dall'iniziativa legislativa in generale e dalla popolare in particolare nasconde in realtà *il problema del ruolo e della funzione del parlamento in una società complessa*» (D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 46, corsivo aggiunto).

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, Cedam, 1969, p. 683. In senso analogo, cfr. F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p.629 il quale rileva «la profonda differenza tra iniziativa legislativa popolare e referendum». Infatti, pure rispondendo ad una identica ratio derivante dalla necessità di ampliare «gli strumenti di partecipazione popolare alla vita dello Stato»), soltanto nel caso del referendum «la volontà popolare ha un valore decisivo (...) mentre nell'iniziativa è attribuito al popolo soltanto il potere di porre in movimento un procedimento la cui decisione e il cui stesso ulteriore seguito restano sempre nel pieno dominio delle assemblee rappresentative».

Vale la pena ricordare come la risalente distinzione tra «oggetto formale ed immediato» ed «oggetto materiale e mediato»<sup>21</sup> dell'iniziativa legislativa, nel caso dell'iniziativa legislativa popolare acquisti una ancora più decisiva importanza. Se il disegno di legge costituisce oggetto immediato del potere di iniziativa legislativa, l'oggetto mediato (e cioè «gli interessi sociali su cui esso si esplica») integra una variabile che riposa nella diretta disposizione dei soggetti che di tali interessi si facciano più strenuamente (e strategicamente) portatori.

### **3. Istituti di partecipazione e democrazia rappresentativa: opposizione o cooperazione?**

L'impressione che ne deriva, dunque, è che ad un concreto potenziamento dell'iniziativa legislativa popolare, come è nelle prospettive di riforma, debba corrispondere un maggiore controllo non soltanto sulle condizioni procedurali entro le quali essa può e deve esprimersi, ma anche sui contenuti, che non soltanto dovranno essere tali da non fuoriuscire dall'alveo costituzionale, ma dovranno essere in grado, quanto a forma e struttura della proposta, di competere eventualmente con una legge che costituisca l'esito di un procedimento di approvazione parlamentare.

Viene dunque a perdersi, pare definitivamente, anche nel caso pratico che è stato oggetto di analisi in questa sede, un'accezione di iniziativa popolare come attività di stimolo nei confronti del Parlamento, unico organo in grado di tradurre in legge, eventualmente manipolando l'articolato proposto, le istanze contenute nella proposta elaborata «dal basso».

L'iniziativa popolare, come è noto, si distingue dalla petizione in quanto non integra una mera richiesta (o «preghiera»), ma ha la capacità di tradursi in una proposta sulla base della quale le Camere dovranno, all'esito di un dibattito il più possibile aperto e plurale, legiferare: a questo proposito si è riflettuto su quale vincolo tale proposta determinasse nei confronti del legislatore, riconoscendolo ora nella semplice presa d'esame, ora in un vero e proprio vincolo a deliberare.

L'aspetto cruciale, che non può non trovare spazio anche nella riflessione odierna, è costituito dalla possibile configurazione di un margine di apprezzamento riservato al legislatore nei confronti di tali proposte, e sugli esiti di quest'ultimo rispetto alla struttura iniziale della proposta. L'ampiezza riconosciuta a tale margine è strettamente collegata alla configurazione (in senso cooperativo o, in alternativa, oppositivo) del rapporto tra istituti di partecipazione e democrazia rappresentativa.

Le recenti proposte di riforma sembrano andare nel senso di una configurazione in senso oppositivo (pur con taluni correttivi, quali, ad esempio, nell'A.C. 726, l'esplicita previsione di una partecipazione alla discussione parlamentare da parte del comitato promotore del progetto di legge e, nell'A.C. 1173, la

---

<sup>21</sup> E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, Pubblicazioni della Facoltà giuridica dell'Università di Napoli, 1958, pp.122-123.

possibilità di rinuncia allo strumento del *referendum* pur in presenza di un inutile decorso dei 18 mesi dalla presentazione della proposta, oppure la possibilità di richiedere il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale al raggiungimento di un quinto delle firme necessarie alla presentazione della proposta di legge), i cui esiti appaiono ad oggi insondabili e imprevedibili.

Con riferimento al caso concreto della “proposta di legge di iniziativa popolare” in tema di consumo di suolo, oltre allo scenario – esplicitamente paventato dai promotori – di un possibile passaggio all’iniziativa popolare in senso tecnico, esistono numerose variabili. Esse sono collegate alla prosecuzione delle attività di *lobbying* e di monitoraggio da parte del Forum sui processi decisionali in seno alle Commissioni permanenti; all’esito e all’incisività delle audizioni di soggetti che perseguono interessi opposti e contrari rispetto all’arresto del consumo di suolo<sup>22</sup>; al carattere complesso e plurale del dibattito che ne deriverà; alle inevitabili modificazioni sul testo base derivanti dal progressivo accorpamento ed esame congiunto di disegni di legge aventi contenuto analogo.

Dunque, la varietà (e variabilità) delle soluzioni ad oggi possibili sembrerebbe suggerire un atteggiamento di apertura al confronto e di rifiuto della logica dell’*aut aut*, anche in relazione alla impossibilità del ritiro, da parte del Forum, di una proposta di legge che materialmente e costituzionalmente non risulta qualificabile come iniziativa legislativa popolare.

---

<sup>22</sup> Di particolare interesse l’audizione dell’ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) svolta presso le Commissioni parlamentari permanenti riunite 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ma (Territorio, ambiente, beni ambientali) il 15 gennaio 2019, laddove viene sottolineato come il tema del contenimento del consumo di suolo, sia agricolo che con altro uso, vada affrontato «nell’ambito di una legge organica di riforma del governo del territorio, composta da pochi principi, nella quale porre le basi per un nuovo modello di sviluppo territoriale incentrato prevalentemente sulla riqualificazione e sul riuso del patrimonio edilizio esistente». Viene sottolineato, inoltre, come un ruolo fondamentale per contenere il consumo di suolo dovrebbe essere affidato anche «alla revisione della disciplina degli standard urbanistici contenuta nel d.m. n.1444/1968». Il citato decreto, «finalizzato a gestire la crescita delle città□ nell’ambito di un modello territoriale incentrato sull’espansione (Legge urbanistica 1150/1942)», risulta infatti «improntato ad un criterio di reperimento delle dotazioni urbane di tipo meramente quantitativo (mq/abitante) che contrasta nettamente con il principio della riduzione del consumo di suolo». Il testo dell’audizione è consultabile al seguente url: [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/000/981/Documento\\_ANCE\\_15\\_gennaio\\_2019.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/981/Documento_ANCE_15_gennaio_2019.pdf). (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).





## Sezione II

Le Camere tra coordinamento inter-  
istituzionale, controllo politico e  
valutazione delle politiche pubbliche





# Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento

**di Nicola Lupo**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli – Roma

**Sommario:** **1.** Premessa: nel mezzo di una (ennesima) trasformazione del ruolo del Parlamento. – **2.** Il nodo della classificazione delle funzioni parlamentari e la sua attualità. – **3.** Il contributo di Bagehot e la varietà delle funzioni parlamentari. – **4.** L'individuazione delle funzioni di Camera e Senato secondo la revisione costituzionale respinta nel 2016 e l'enucleazione della funzione di "raccordo". – **5.** La funzione di coordinamento nella classificazione proposta da Manzella. – **6.** Il mancato sviluppo della funzione di coordinamento con le autonomie e la perdita di peso del Parlamento italiano. – **7.** La nuova frontiera: il coordinamento con l'Unione europea e lo sviluppo dei "procedimenti parlamentari euro-nazionali".

## **1. Premessa: nel mezzo di una (ennesima) trasformazione del ruolo del Parlamento**

È la terza volta che ricevo il graditissimo invito dal CEST a partecipare alle sue iniziative torinesi. Da un anno all'altro cambia, assai velocemente, il clima politico, muta, anche in profondità, il contesto istituzionale, ma si tratta sempre di incontri stimolanti, ben concepiti e mirati a raggiungere obiettivi sia scientificamente, sia istituzionalmente molto significativi. Da studioso, anzitutto, di diritto parlamentare, non posso non apprezzare, in particolare, la scelta di rivolgere il focus dell'incontro di quest'anno nei confronti del Parlamento, oggi. E anche l'uso, nel titolo della giornata di studi, di un verbo impegnativo, che invita a "ripensare il Parlamento", mi pare pienamente condivisibile.

In effetti, è noto che l'istituzione parlamentare, nel corso della sua storia, ha costantemente mostrato grandi capacità di adattamento e di trasformazione, pur restando immutata in alcuni dei suoi tratti fondamentali, specie quelli esteriori e in qualche modo simbolici.

Basti pensare al classico passaggio dal "Parlamento dei notabili" al "Parlamento dei partiti", che ha avuto luogo, in Italia, all'inizio del XX secolo<sup>1</sup>. Con sguardo ancor più ampio e comprensivo, questo passaggio è stato ad esempio descritto con formule efficaci, di recente, da Cristina Leston Bandeira: tra il XIX e il

---

<sup>1</sup> Su questa transizione, cfr., ad esempio, S. SICARDI, *Il parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo. Relazione introduttiva*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa, 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 3 s.

XX secolo, per effetto dell'ampliamento del suffragio e dello sviluppo dei partiti di massa, si è passati in Europa da un "Gentlemen's club Parliament" a un "Representative Parliament"<sup>2</sup>.

Nel tornante tra il XX e il XXI secolo stiamo probabilmente assistendo a un'altra profonda trasformazione, posto che il "Representative Parliament", o – se si vuole – il Parlamento dei partiti, tende oggi a mutare in quello che è stato definito, sempre da tale studiosa, come un "Mediator Parliament": in cui cioè gli strumenti tradizionali della rappresentanza politica sono sfidati dai canali di comunicazione offerti dalle nuove tecnologie e in cui, correlativamente, il focus dell'attenzione parlamentare si sposta dall'esecutivo ai cittadini, non più soddisfatti dalla partecipazione al solo momento elettorale, né dal tradizionale canale costituito dai partiti politici<sup>3</sup>. Il cambiamento in atto tende ad essere cavalcato – come già è accaduto in altre fasi di trasformazione – dalle forze populiste, che spesso tendono ad assumere la veste di forze "tecnocratico-populiste" o, in breve, "tecno-populiste": che sommano cioè, al loro interno, elementi populistici (anti-elitari e anti-pluralisti) ed elementi tecnocratici, pur apparentemente tra loro opposti, allo scopo di contrapporsi al modello alternativo, e prevalente nel XX secolo, della "democrazia dei partiti"<sup>4</sup>.

Comunque lo si identifichi e lo si denomini, si va giustamente diffondendo la consapevolezza di essere in effetti davanti a un momento-chiave per le istituzioni della rappresentanza politica, alle quali internet e i *social media* lanciano inedite sfide, spesso di carattere esistenziale.

Per darne una misura, fors'anche assai grossolana, si può richiamare il contenuto di un *tweet* che, in una semplice battuta, sintetizza a mio avviso molto efficacemente la situazione attuale: "*Citizens using 21<sup>st</sup> cent*

---

<sup>2</sup> C. LESTON-BANDEIRA, *Why symbolic representation frames parliamentary public engagement*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, n. 2/2016, p. 498 s.

<sup>3</sup> C. LESTON-BANDEIRA, *Why symbolic representation frames parliamentary public engagement*, cit., p. 503 s. Si spiegano in questa chiave, per esempio, il revival delle petizioni e anche, forse, la moltiplicazione delle iniziative volte ad "aprire le porte" delle Camere ai cittadini, che evidentemente muovono tutte dall'implicito presupposto che i canali di collegamento e di mediazione fino ad allora esistenti non siano sufficienti a far percepire i palazzi parlamentari come sufficientemente aperti e partecipati dai cittadini. Cfr. G. RIZZONI, "Percezione" del Parlamento nella sfera pubblica e cambiamento di paradigma della rappresentanza politica, in G.L. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento. VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa, Pisa University Press, Pisa, 2017, p. 91 s.

<sup>4</sup> Cfr., in questi termini, C. BICKERTON - C. INVERNIZZI ACCETTI, *Populism and technocracy: opposites or complements?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, n. 2/2017, p. 186 s.; ID., *Populism and Technocracy*, in C. ROVIRA KALTWASSER - P. TAGGART - P. OCHOA ESPEJO - P. OSTIGUY (a cura di), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 326 s.; e, con specifico riferimento al Movimento 5 stelle, ID., "Techno-populism" as a new party family: the case of the Five Star Movement and Podemos, in *Contemporary Italian Politics*, n. 2/2018, p. 132 s. Mira a individuare elementi in comune e differenze D. CARAMANI, *Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government*, in *American Political Science Review*, n. 1/2017, p. 54 s. Sulla crisi della democrazia dei partiti cfr. P. MAIR, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London, Verso, 2013, trad. it., *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

*tools to talk, gov't using 20<sup>th</sup> cent tools to listen, and 19<sup>th</sup> cent processes to respond*<sup>5</sup>. In termini un minimo più elaborati, ma pur sempre assai semplificati, siamo cioè in una situazione in cui la domanda politica si manifesta ormai in larghissima prevalenza con tecnologie e tempi del XXI secolo (grazie alle possibilità offerte dalla rete e dai social media), viene recepita ed elaborata con strumenti che erano quelli propri del XX secolo (i partiti politici, con le loro forme organizzative, rinnovatesi solo assai parzialmente) e riceve risposta perlopiù ricorrendo a meccanismi istituzionali che, nelle loro linee di fondo, risalgono al XIX secolo (a partire dal procedimento legislativo parlamentare e dalle stesse forme della rappresentanza politica).

## **2. Il nodo della classificazione delle funzioni parlamentari e la sua attualità**

In questa ottica di profondo ripensamento del ruolo dei parlamenti, è evidente che torna di attualità la tradizionale riflessione sull'identificazione e la classificazione delle funzioni parlamentari. In altri termini, in una fase come questa viene naturale domandarsi quali siano le funzioni costituzionalmente necessarie del Parlamento. È un dibattito che in Italia si è riaperto di recente, come si vedrà anche in occasione della riforma costituzionale respinta del 2016, ma che ha radici antiche.

In genere, i manuali di diritto pubblico o di diritto costituzionale tendono a raggruppare le funzioni diverse da quella legislativa all'interno di due o (più spesso) di un'unica categoria: definita, a seconda dei casi, come di indirizzo, controllo (politico), indirizzo-controllo, direzione politica<sup>6</sup>. Altre volte, al fine di focalizzare su queste l'attenzione, si è portati a fare riferimento, con criterio residuale, e quindi per definizione insoddisfacente, a tutte le funzioni diverse dalla funzione legislativa, ricomprese appunto nell'ambito delle funzioni "non legislative"<sup>7</sup>.

L'insoddisfazione nei confronti di questa classificazione è accentuata dall'idea diffusa, e a mio avviso corretta, che è per l'appunto su queste funzioni diverse da quella legislativa che risiedono sia l'origine, sia – con ogni probabilità – il futuro dei Parlamenti. L'origine, perché è noto che i Parlamenti non nascono come organi di legislazione, ma acquistano funzioni legislative attraverso un accorto uso del loro potere

---

<sup>5</sup> Di Catherine Bracy (cofondatrice e Executive Director di TechEquity Collaborative, California), 25 gennaio 2013 (@cbracy).

<sup>6</sup> Per una rassegna cfr. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di) *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 101 s.

<sup>7</sup> Cfr., ad esempio, R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008; R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009 e D. GIROTTO, *Considerazioni sulle funzioni non legislative e sul ruolo del Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, p. 701 s. Peraltro, la dizione ha origini risalenti: cfr. W. BAGEHOT, *The Non-legislative Functions of Parliament*, in *The Economist* 18 August 1860, XVIII, p. 893 s. (disponibile all'indirizzo: [http://juspolicum.com/uploads/pdf/The\\_non-legislative\\_functions\\_Bagehot.pdf](http://juspolicum.com/uploads/pdf/The_non-legislative_functions_Bagehot.pdf)).

di autorizzare la riscossione dei tributi<sup>8</sup>. Il futuro, perché è altamente improbabile che i margini di accrescimento dei poteri parlamentari interessino una funzione legislativa che in Italia, in effetti, è stata a lungo una funzione sia formalmente sia sostanzialmente parlamentare, ma che dal 1992 in avanti sembra essersi orientata in direzione opposta, con un Governo sempre più chiaramente organo-legislatore – seppure prevalentemente in forma di co-legislatore – e “signore delle fonti”<sup>9</sup>. Piuttosto, appaiono esserci, almeno in teoria, ampi spazi per lo sviluppo di nuovi e ulteriori, auspicabilmente più efficaci e dinamici, poteri e procedimenti parlamentari di controllo<sup>10</sup>.

Si può inoltre notare come, soprattutto nei testi politologici<sup>11</sup>, ma altresì in alcuni studi giuridici<sup>12</sup>, sia frequente l'individuazione di un'autonoma funzione rappresentativa, che affiancherebbe, in ogni Parlamento, una funzione decisionale (poi variamente articolata, al suo interno). Tuttavia, a ben vedere, questa classificazione, pur presentando alcuni pregi, non appare particolarmente convincente.

Il pregio principale nel mettere l'accento sulla funzione rappresentativa consiste nel mostrare come i Parlamenti non siano soltanto organi decisionali, né soltanto organi dello Stato, ma siano posti in qualche modo a cavallo tra Stato e società: per cui, ogni volta che li si voglia valutare esclusivamente sulla base delle loro capacità decisionali, in quanto tali, e cioè senza guardare ai procedimenti adottati o alle finalità perseguite, finiscono inevitabilmente per risultare perdenti, perché meno efficienti e meno efficaci, se comparati con qualsivoglia altra istituzione statale, che non ha un analogo carattere rappresentativo della realtà sociale<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Si veda, per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, spec. p. 165 s.

<sup>9</sup> Cfr., per questa espressione, M. CARTABIA, *Il Governo “Signore delle fonti”?*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2012, p. IX s.

<sup>10</sup> Cfr., tra gli altri, con varietà di prospettive, G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, spec. p. 211 s.; S. STAIANO, *Introduzione*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, cit., p. 1 s.; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. p. 211 s.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, spec. p. 628 s., nonché ora ampiamente, specie con riferimento al controllo, cfr. P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, spec. p. 33 s.

<sup>11</sup> Per tutti, cfr. G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990<sup>2</sup>, spec. p. 191 s. (il quale pone la “funzione rappresentativa” accanto a quelle di “controllo legislativo” e di “controllo politico”); M. COTTA - D. DELLA PORTA - L. MORLINO, *Scienza Politica*, Bologna, il Mulino, 2001, spec. p. 331 s.; G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 74 s.; S. FABBRINI, *Politica comparata*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 108 s.; R. HAGUE - M. HARROP - J. MC CORMICK, *Comparative Government and Politics*, London, Palgrave, 2016<sup>10</sup>, p. 128 s.

<sup>12</sup> Cfr., in questo senso, A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 5 e 64 s., il quale peraltro notando come la funzione rappresentativa si articoli in modo non univoco e come la rappresentatività del Parlamento costituisca al tempo stesso “il presupposto necessario per l'esercizio di ogni funzione parlamentare”.

<sup>13</sup> Parla di “organizational puzzle” G. LOEWENBERG, *On Legislatures*, Boulder-London, Paradigm, 2011, spec. p. 49 s. Sugli svantaggi legati al numero elevato di parlamentari cfr. B. CRICK, *The reform of Parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1970<sup>2</sup>, p. 12 s.

Tuttavia, quella rappresentativa non credo possa essere qualificata in senso proprio come una delle funzioni parlamentari, in quanto identifica, in fondo, la caratteristica stessa che contraddistingue il Parlamento, definendone la natura. Tant'è che in caso di radicale assenza di tale caratteristica un Parlamento non potrebbe neppure chiamarsi tale. Ed è appunto in nome di questo carattere rappresentativo che il Parlamento è chiamato a svolgere tutte le funzioni che gli sono attribuite<sup>14</sup>.

Certo, la rappresentanza può essere prettamente politica; oppure – anche grazie alle possibilità offerte dai sistemi bicamerali – può essere più rivolta ai territori, o alle istituzioni che questi esprimono; o ancora, in alcune limitate ipotesi, può altresì essere una rappresentanza di categorie sociali o del mondo della cultura. Se è così, si può forse ritenere che i Parlamenti contemporanei debbano superare una sorta di “test di rappresentatività” per potersi qualificare come tali, al di là di ogni ragionevole dubbio. Non è un caso che sull'esito di questo test la discussione sia aperta, in particolare riguardo alla House of Lords, al Bundesrat tedesco, al Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea, nonché, secondo alcuni, persino al Parlamento europeo<sup>15</sup>.

### 3. Il contributo di Bagehot e la varietà delle funzioni parlamentari

Al fine di cogliere la ricchezza e la varietà delle funzioni svolte dal Parlamento, ancora oggi ci si richiama frequentemente all'articolata e tuttora stimolante classificazione delle funzioni parlamentari proposta da Walter Bagehot con riferimento alla Camera dei comuni inglese di metà Ottocento. Secondo tale classificazione, che si colloca in qualche modo a cavallo tra ottica descrittiva e ottica prescrittiva, il Parlamento deve «eleggere un buon Governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della nazione, portare compiutamente i problemi all'attenzione del Paese»<sup>16</sup>. Si individuano così cinque funzioni del Parlamento, enunciate in ordine niente affatto casuale. Secondo Bagehot, infatti, «la funzione principale della Camera dei comuni, anche se i discorsi abituali sulla Costituzione non ne accennano», è quella *elettorale*, che consiste nell'eleggere il Primo ministro. Essa,

---

<sup>14</sup> Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008<sup>1</sup>, p. 122, e, adesivamente, M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2016, spec. p. 5. Cfr. anche N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, p. 37 s., spec. p. 39 s. Nel senso che la rappresentanza politica sia elemento necessario alla base dei Parlamenti della tradizione occidentale, poi esportati in altri contesti culturali, cfr. ora T. GROPPI, *Occidentali's Karma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti 'estranei' alla tradizione giuridica occidentale*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, spec. p. 15 s.

<sup>15</sup> Per una interessante analisi riferita ai caratteri del Consiglio dell'Unione europea – spesso considerato, assai discutibilmente, la “Camera alta” dell'Unione – cfr. O. ROZENBERG, *The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary Chamber*. Study for the AFCO Committee, European Parliament, Brussels, January 2019 (disponibile su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608855/IPOL\\_STU\(2019\)608855\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608855/IPOL_STU(2019)608855_EN.pdf)).

<sup>16</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, il Mulino, 1995, p. 162

peraltro, non si compie unicamente al momento dell'elezione del Premier: «poiché la Camera dei comuni ha il potere di far dimettere oltre che quello di eleggere, i suoi rapporti con il premier non cessano mai. La Camera dei comuni lo indirizza e lui la conduce»<sup>17</sup>. Come si vede, si tratta della funzione che attiene al cuore della forma di governo parlamentare, ossia a quello che oggi si definisce come il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, e che Bagehot chiama, nelle pagine iniziali del suo lavoro, la «stretta unione», la «fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo», individuando appunto in tale rapporto il «segreto che rende efficace la Costituzione inglese»<sup>18</sup>.

Della funzione *legislativa* Bagehot afferma di non voler disconoscere l'importanza. Tuttavia, la colloca, come si è visto, per seconda nel passo prima citato e addirittura per quinta (e ultima) nella trattazione più analitica: nel corso della quale, pur ammettendo che «vi siano stagioni in cui l'attività legislativa è più importante di tutte le altre», nega «che essa sia importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal Parlamento alla nazione»<sup>19</sup>. All'interno della funzione legislativa, inoltre, Bagehot tende a ricomprendere anche quella che secondo alcuni potrebbe rappresentare «una sesta funzione della Camera dei comuni»: la «funzione finanziaria». Questa funzione, infatti, pur avendo alcune peculiarità, la principale delle quali è il suo esercizio con cadenza annuale, non sembra tale da poter essere considerata «diversa dalle funzioni relative alle altre materie legislative»<sup>20</sup>.

Le restanti tre funzioni della Camera dei comuni si contraddistinguono per porre tale organo in rapporto con l'opinione pubblica e i cittadini. La prima di queste è la «funzione *pedagogica*»<sup>21</sup>, attraverso cui la Camera dei comuni è chiamata, per così dire, a incidere e a modificare la società; anzi, «deve migliorarla», insegnando «alla nazione ciò che non sa». Del resto, è piuttosto naturale che ciò si verifichi – afferma sempre Bagehot – in quanto «una grande e libera Assemblea di uomini eminenti non può essere collocata al centro di una società senza modificarla»<sup>22</sup>.

Tuttavia, il rapporto tra Camera dei comuni e società può manifestarsi anche in senso inverso. E ciò accade in particolare nell'esercizio di quella che Bagehot chiama la «funzione *espressiva*» – e che a volte è

---

<sup>17</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 142.

<sup>18</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 52 e 55 s.

<sup>19</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 144.

<sup>20</sup> Cfr. Op. cit., p. 145 s. Su tale funzione cfr. specificamente G. RIVOSACCHI, *Forma di governo e "funzione finanziaria" del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in G. DI GASPARO (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, cit., p. 123 s.

<sup>21</sup> Definita anche come funzione «influenzante», secondo la traduzione proposta da A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, p. 11 s., spec. 12 s.

<sup>22</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 143. Sull'importanza, ancora oggi, di questa funzione insistono G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 220 s.

stata indicata anche come funzione «rappresentativa» o «di rappresentanza»<sup>23</sup> –, la quale consiste nell’«esprimere l’opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati»<sup>24</sup>. Si tratta, invero, come lo stesso Bagehot avverte, di una funzione che tende naturalmente a sovrapporsi alle prime due funzioni della Camera dei comuni, dal momento che vale il principio «indiscutibile» secondo cui «il Parlamento sceglie bene quando sceglie come l’opinione pubblica vorrebbe che scegliesse»; e ciò tanto nel potere di scelta del Governo, quanto nel lavoro legislativo<sup>25</sup>.

Infine, il rapporto tra nazione e Camera dei comuni si atteggia secondo un ulteriore canone, nell’esercizio della funzione che Bagehot ritiene «la seconda tra le funzioni del Parlamento in ordine di importanza»: questa è la «funzione *informativa*»<sup>26</sup>, attraverso la quale la Camera dei comuni – in analogia con quel che facevano i Parlamenti medievali nei riguardi del sovrano di allora, il monarca – informa la nazione su ciò che non va nel Paese, evidenziando perciò davanti all’opinione pubblica gli «argomenti che le classi dirigenti non vogliono sentire». Qui, a ben vedere, nell’ottica di Bagehot, è la nazione che dialoga con se medesima, ma per il tramite del Parlamento, il quale, grazie alla sua peculiare collocazione istituzionale, in qualche modo le consente di ascoltare se stessa, anche ciò che altrimenti non si potrebbe mai conoscere, né tanto meno controllare: «un grande dibattito in Parlamento *fa* penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa» e «qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del Parlamento, viene avvertito da quasi tutti gli inglesi come [...] un’opinione con cui fare i conti. E questo è un risultato immenso»<sup>27</sup>.

#### **4. L’individuazione delle funzioni di Camera e Senato secondo la revisione costituzionale respinta nel 2016 e l’enucleazione della funzione di “raccordo”.**

Da Bagehot in poi il dibattito sulle funzioni del Parlamento si è, invero, ulteriormente sviluppato. Ed è, anzi, tuttora piuttosto vivace tra gli studiosi del Parlamento. Qui non è possibile certamente ripercorrerlo<sup>28</sup>, e ci si limita pertanto, prima di affrontare specificamente i principali nodi che si addensano intorno alla funzione di coordinamento, a vedere quali elementi nuovi avrebbe apportato, ove fosse stata

---

<sup>23</sup> Così la traduzione proposta da A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., p. 12, e da A. BARBERA, *I parlamenti*, cit., p. 63. Su di essa e sul suo sviluppo cfr. A. TORRE, *Rileggendo Bagehot: la espressiva funzione del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo “a primo ministro”*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, cit., p. 265 s.

<sup>24</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 143

<sup>25</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 164.

<sup>26</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 143 (anche detta di «produzione di informazioni»: A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., p. 12).

<sup>27</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 144.

<sup>28</sup> Cfr., tra gli altri, M.L. MEZEY, *The Functions of Legislatures in the Third World*, in G. LOEWENBERG - S.C. PATTERSON - M.E. JEWELL (a cura di), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge-London, Harvard University Press, 1985, p. 733; P. NORTON (a cura di), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, spec. p. 19 s.

approvata, la revisione costituzionale che era stata tentata nel corso della XVII legislatura, per essere poi respinta dal referendum del 4 dicembre 2016. Anche perché nel corso della sua elaborazione si sono compiute riflessioni e delineati istituti, alcuni dei quali destinati a persistere, almeno in parte, nonostante il rigetto della revisione costituzionale: si pensi, per tutti, all'Ufficio Valutazione Impatto, attivato presso il Senato<sup>29</sup>, e al ruolo unico delle amministrazioni parlamentari, verso il quale Camera e Senato si stanno muovendo nonostante il venir meno della ipotizzata norma costituzionale che, all'interno della riforma del bicameralismo, lo aveva prefigurato<sup>30</sup>.

Tra gli aspetti più interessanti, e più discussi, della legge di revisione costituzionale elaborata dalle Camere nella XVII legislatura e respinta dal referendum costituzionale vi era, in effetti, un tentativo di individuazione delle funzioni, e al contempo di una loro distinzione tra i due rami del Parlamento, contenuto in quello che sarebbe dovuto diventare il nuovo art. 55 Cost.: una disposizione che rappresentava l'art. 1 del disegno di legge costituzionale e inevitabilmente appariva un po' come la norma-manifesto dell'intera revisione costituzionale<sup>31</sup>.

In particolare, i profili maggiormente innovativi erano riscontrabili soprattutto, per un verso, nell'identificazione delle funzioni parlamentari di "controllo dell'operato del Governo", da un lato, e di valutazione delle politiche pubbliche e delle pubbliche amministrazioni (oltre che di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori), dall'altro, affidate la prima alla Camera e la seconda al Senato<sup>32</sup>. E, per altro verso, dall'enucleazione di una funzione parlamentare di "raccordo", la quale, dopo un iter piuttosto sofferto, risultava essere così distribuita: la funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (dunque, Regioni e Comuni, stante la soppressione delle Province) era

---

<sup>29</sup> Sull'Ufficio valutazione impatto (UVI) si sono soffermati, in questo convegno, altri contributi: si veda, in particolare, E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in questo numero di *federalismi.it*. Sui suoi presupposti cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2017 e G. COPPOLA – F.S. TONIATO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017, p. 151 ss.

<sup>30</sup> Sul ruolo unico delle amministrazioni di Camera e Senato e sulle sue prospettive, invero ancora tutt'altro che definite, cfr. N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva", ma "opportuna"*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Padova, Cedam, 2015, p. 103 s., e G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2017.

<sup>31</sup> Cfr., per tutti, G. PICCIRILLI, *Parlamento: il superamento controllato del bicameralismo paritario*, in P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi. Gli speciali di Giurisprudenza italiana*, Torino, Utet, 2016, p. 9 s.

<sup>32</sup> Non a caso, su questi aspetti si è incentrata la riflessione della dottrina: cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *La tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato* e N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, entrambi in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 187-188/2015, rispettivamente p. 105 ss e p. 85 ss; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit.; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2016, spec. p. 2 s.

attribuita, presumibilmente e tendenzialmente in esclusiva, al Senato (che sarebbe stato eletto indirettamente, lo si ricorda, dai Consigli regionali); la funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea era invece immaginata come una funzione condivisa tra più organi costituzionali, visto che ad essa il Senato era chiamato soltanto a “concorrere”. Ne discende che tanto la Camera, quanto lo stesso Governo ben avrebbero potuto concorrere anch'essi all'esercizio di questa funzione di raccordo, almeno nella sua declinazione più ampia e comprensiva, quella concernente i rapporti non solo con Regioni e enti locali, ma altresì con l'Unione europea<sup>33</sup>.

L'articolazione delle funzioni parlamentari che così si sarebbe delineata appariva finalizzata, da un lato, ad una distribuzione asimmetrica delle stesse tra Camera e Senato: se è relativamente facile attribuire esattamente le medesime funzioni ai due rami di un Parlamento bicamerale perfettamente simmetrico, ben più complesso è ripartirle tra due Camere dotate di diversa legittimazione e caratterizzate da un rapporto con il Governo radicalmente diversificato (la sussistenza del rapporto fiduciario sarebbe stato richiesta, nella revisione costituzionale, soltanto con la Camera). Dall'altro, vi era chiaramente l'intento di valorizzare al massimo, con specifico riferimento al Senato, le funzioni diverse da quella legislativa, che sarebbe stata attribuita prevalentemente alla Camera, valorizzando – anche ma non solo – la funzione di controllo, anche sulla scorta dell'art. 24 della Costituzione francese, per come emendata nel 2008, che espressamente attribuisce al Parlamento la funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche<sup>34</sup>.

Del resto, è piuttosto chiaro come un'opera di coordinamento e di raccordo tra i soggetti dotati di autonomia costituzionale appaia, negli ordinamenti contemporanei, sempre più necessaria. A maggior ragione, secondo quel che la stessa ipotizzata revisione costituzionale in qualche modo sembrava intuire, quando si è all'interno di uno Stato membro dell'Unione europea: in questo caso, infatti, l'esigenza di coordinare tra di loro i vari soggetti che compongono la Repubblica e di pervenire, in tempi rapidi, alla definizione di una posizione comune, in grado di essere rappresentata e promossa in sede europea, risulta particolarmente pressante, e purtroppo è stata a lungo trascurata in Italia<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. ampiamente, all'indomani del referendum costituzionale, D. GIROTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2016, p. 821 s.

<sup>34</sup> Il primo comma dell'art. 24 della Costituzione francese, come riscritto nel 2008, recita: “*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*”. Su di esso vi è un'ampia letteratura: cfr. almeno il dossier dell'UVI su *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, a cura di A. Sansò per il SENATO DELLA REPUBBLICA, Roma, ottobre 2015, nonché, anche per le relazioni tra controllo parlamentare e valutazione delle politiche pubbliche, P. LAUVAUX, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, in *Pouvoirs*, n. 134/2010, p. 23 s.; B. SEILLER (a cura di), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Paris, Dalloz, 2010; P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011, spec. p. 187 s.

<sup>35</sup> Cfr. H. KASSIM, *Conclusion: The National Co-ordination of EU Policy Confronting the Challenge*, in H. KASSIM - B.G. PETERS - V. WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 235 s.; e, con riferimento al caso italiano, M. SAVINO, *L'amministrazione nazionale e*

## 5. La funzione di coordinamento nella classificazione proposta da Manzella

Lasciando ora da parte la funzione di controllo, cui sono specificamente dedicati altri contributi<sup>36</sup>, proverò a soffermarmi specificamente sulla funzione parlamentare di coordinamento, muovendomi in qualche modo a cavallo tra la sua teorizzazione e l'esperienza concreta.

Nel fare ciò, un punto di riferimento obbligato è la tesi di Andrea Manzella, il quale già nel 1977 la individuava come funzione essenziale di Camera e Senato. Secondo tale teorizzazione, in parte debitrice rispetto agli studi amministrativistici sul coordinamento<sup>37</sup>, la funzione parlamentare di coordinamento può essere compresa come una funzione che interseca trasversalmente tutte le altre funzioni (legislazione, indirizzo, controllo, garanzia), guardando più ai soggetti coordinati che ai contenuti della funzione medesima.

Tale funzione consiste, infatti, nella «attività giuridica svolta per armonizzare, in vista di fini comuni, il comportamento di soggetti autonomi»<sup>38</sup>, i quali, nonostante questa attività compiuta dalle Camere, rimangono comunque soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita (Regioni; sindacati; imprese pubbliche; e, poi, più avanti, le autorità indipendenti). È una funzione che, come osserva sempre tale autore, nasce non già dalla collocazione del Parlamento «nel sistema del governo, ma dalla sua posizione nell'organizzazione politica del popolo»: il Parlamento è perciò visto come «luogo geometrico del pluralismo istituzionale e sociale, pubblico e privato, politico e produttivo», e in quanto tale è chiamato, anche attraverso l'uso della leva finanziaria, a organizzare le autonomie costituzionalmente garantite<sup>39</sup>.

Anche nelle edizioni successive del suo testo *Il parlamento*, pur ampiamente riviste rispetto a quella originaria, l'articolazione delle funzioni parlamentari non muta, e con essa resta la definizione della funzione di coordinamento che si è appena riportata. E se ne sottolinea, in aggiunta, la sua natura strategica al fine di determinare la collocazione del Parlamento nel sistema istituzionale: «la vera collocazione strategica del parlamento nel sistema è data non tanto dalla sua capacità di essere stanza di

---

*l'Europa: l'eterna rincorsa*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 123 s.

<sup>36</sup> Cfr. P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in questo numero di *federalismi.it*.

<sup>37</sup> Il riferimento è soprattutto a V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957; ID., voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 630 s. Su di essa cfr. G. BERTI, *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, in G. AMATO – G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 31 s. (e altri contributi pubblicati nel medesimo volume). Per una più recente e attenta ricostruzione di quel dibattito cfr. F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012, spec. p. 22 s.

<sup>38</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977<sup>1</sup>, p. 367 s.

<sup>39</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 369 s.

compensazione e di aggregazione degli interessi di volta in volta in giuoco: quanto dalla sua capacità di coordinare il pluralismo istituzionale e sociale di che è fatta la nostra Repubblica»<sup>40</sup>.

Si può notare come altre classificazioni, prevalentemente di tipo politologico, giungano a individuare, in capo alle assemblee parlamentari, una funzione che presenta qualche assonanza, soprattutto nella denominazione, con quella di coordinamento, per come individuata da Manzella. Se però si vanno a verificare i loro contenuti, ci si avvede che le aree di sovrapposizione rispetto alla funzione di coordinamento appaiono minime o inesistenti.

Ad esempio, nell'ambito di un'analisi di comparatistica ad ampio spettro si è parlato di una funzione di "linkage", che spetterebbe ai Parlamenti, e che risulta di particolare importanza specie nelle forme di governo parlamentari. Tuttavia, essa è definita come il legame dei cittadini con il governo, dipendente dal livello di interazione regolare che si instaura tra i parlamentari e i loro collegi elettorali, oltre che dal tipo e dalla frequenza di interrelazione verso il potere esecutivo<sup>41</sup>.

In un'altra riflessione politologica, incentrata specificamente sui Parlamenti nazionali nell'Unione europea, si è enucleata una funzione di "networking". Ma si è precisato che si tratta di una funzione di "international networking", nella quale i Parlamenti degli Stati membri sono coinvolti, con particolare intensità e regolarità all'interno dell'Unione europea, sia in chiave bilaterale – tra singoli Parlamenti nazionali o tra un Parlamento nazionale e il Parlamento europeo – sia in chiave di cooperazione interparlamentare multilaterale<sup>42</sup>. Una funzione, perciò, per qualche aspetto maggiormente vicina alla controversa funzione di "diplomazia parlamentare", che pure sta emergendo con sempre maggiore chiarezza nei Parlamenti contemporanei, piuttosto che alla funzione di coordinamento per come prima individuata<sup>43</sup>.

In un recentissimo manuale di diritto pubblico comparato dedicato alle "democrazie stabilizzate", si è inoltre individuata una funzione "dialogante", e la si è definita come quella incentrata su un "permanente e costante dialogo aperto e trasparente con le espressioni della società civile e degli interessi organizzati finalizzato a intraprendere un continuo confronto con i destinatari dell'azione del Parlamento così da

---

<sup>40</sup> Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003<sup>3</sup>, p. 437 s. Cfr. anche (con la sola variazione relativa al riferimento allo "Stato", anziché alla "Repubblica"), ID., *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1991<sup>2</sup>, p. 344 s.

<sup>41</sup> Cfr. A. KREPPEL, *Legislatures*, in D. CARAMANI (a cura di), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017<sup>4</sup>, p. 117 s., spec. 121. In senso sostanzialmente conforme cfr. R. HAGUE - M. HARROP - J. MC CORMICK, *Comparative Government and Politics*, cit., p. 128 s.

<sup>42</sup> Così T. RAUNIO, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, in *Journal of European Integration*, n. 3/2011, p. 303 s., spec. 308.

<sup>43</sup> Sulla diplomazia parlamentare cfr., con diversità di approcci, M. DECARO - N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009; S. STAVRIDIS - D. JANČIĆ (a cura di), *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, The Hague, Brill, 2017.

assicurare la qualità dei processi decisionali e l'efficacia degli atti adottati"<sup>44</sup>. Come si vede, una funzione dai contorni ben diversi da quella di coordinamento: è vero che con questa sembra condividere la caratteristica di collocarsi trasversalmente rispetto alle altre funzioni delle Camere, ma che per un verso trascura i rapporti inter-istituzionali e per altro verso sembra porre il Parlamento quasi sullo stesso piano della società civile e degli interessi che in questa sono rappresentati.

L'area di sovrapposizione con la funzione di coordinamento pare invece un po' più significativa rispetto ai contenuti di uno studio, anch'esso recente e di taglio costituzionalistico, incentrato sul "Parlamento 'interlocutore'"<sup>45</sup>. Pur senza proporre una precisa definizione dell'espressione, una formula siffatta tende a ricomprendere anzitutto – ancorché non esclusivamente – le interrelazioni con l'Unione europea, ma altresì procedimenti parlamentari più tradizionali, come la programmazione dei lavori e il sindacato ispettivo, e persino gli strumenti mediante i quali il Parlamento persegue l'obiettivo di innalzare la qualità "formale" e "sostanziale" della legge. La dilatazione dei confini della funzione risulta forse un po' eccessiva, ma è comunque da notare come siano questi gli aspetti giudicati oggi di specifico interesse per una riflessione sull'evoluzione del ruolo dei Parlamenti contemporanei.

## **6. Il mancato sviluppo della funzione di coordinamento e la perdita di peso del Parlamento italiano**

Se ora si passa – per così dire – dalla teoria alla pratica, è piuttosto agevole constatare come la funzione di coordinamento sia stata esercitata, con specifico riguardo alle autonomie regionali, negli anni '70 e in parte nel corso degli anni '80, peraltro con non poca fatica e soltanto per aspetti parziali<sup>46</sup>. Tuttavia, sempre con riguardo a Regioni ed enti locali, essa è stata poi progressivamente dismessa dal Parlamento. Spesso sovrapposta alla tesi della centralità del Parlamento-legislatore<sup>47</sup>, la funzione di coordinamento ha finito per essere implicitamente o esplicitamente delegata ad altri, e in particolare al Governo: essenzialmente grazie all'azione del sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, e ovviamente

<sup>44</sup> In questi termini, P.L. PETRILLO, *I Parlamenti*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 147 s., spec. 171 s.

<sup>45</sup> Il riferimento è a L. GORI – F. PACINI – E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018.

<sup>46</sup> Per alcune indicazioni cfr. A. BARBERA, *Regioni e Parlamento: un dialogo difficile?*, in A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo: Regioni e poteri locali*, Bari, De Donato, 1977, p. 219 s., e E. CHELI - P. CARETTI, *I rapporti tra regioni e Parlamento: esperienza attuale e prospettive*, in CAMERA DEI DEPUTATI & SENATO DELLA REPUBBLICA *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, Roma, 1983, p. 71 s.

<sup>47</sup> Sulla tesi della centralità del Parlamento cfr. V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 7 s., spec. 19 s., e E. CHELI, *La "centralità parlamentare": sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, p. 343 s., nonché S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai Governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 385 s.

nei limiti in cui questo organo costituzionale è stato in condizioni di svolgerla<sup>48</sup>. È evidente, infatti, che l'azione del sistema delle Conferenze, se per larghi tratti ha consentito un'evoluzione del sistema autonomistico in chiave collaborativa, ha però prodotto non pochi effetti deleteri in termini di ricentralizzazione e anche di omologazione nell'ambito dei diversi livelli territoriali.

Quel che più desta meraviglia, però, è che questa dislocazione a favore del Governo della funzione di coordinamento delle autonomie territoriali abbia avuto luogo in larga parte per volontà delle stesse Camere, che hanno implicitamente o esplicitamente – salvo rare eccezioni<sup>49</sup> – rinunciato a svolgerla.

Emblematica in tal senso può ritenersi non solo e non tanto la mancata riforma del sistema bicamerale, con la creazione di una camera rappresentativa delle autonomie territoriali: si tratta, infatti, come è noto, di una riforma costituzionale che – ancorché in principio largamente condivisa – in concreto risulta tutt'altro che agevole da introdurre, sia sul profilo del metodo, sia su quello dei punti di approdo<sup>50</sup>. Piuttosto, e ancora più chiaramente, questa rinuncia all'esercizio della funzione di coordinamento emerge con chiarezza dall'inattuazione della soluzione, ben più debole, prefigurata in via transitoria dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sull'integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali<sup>51</sup>. E, più in generale, dall'aver pressoché completamente trascurato, sia prima sia, a maggior ragione, dopo l'entrata in vigore della suddetta legge costituzionale, l'esigenza di inverare in qualche misura anche nel procedimento legislativo il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali: un'esigenza che la giurisprudenza costituzionale ha

---

<sup>48</sup> Per riletture del fenomeno cfr. A. SCIORTINO, *Parlamento e sistema delle autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2009, e F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018.

<sup>49</sup> Di alcune di queste eccezioni dà conto A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 1211 s. Per l'esperienza spagnola, in cui invece i parlamenti, sia quello nazionale, sia quelli delle comunità autonome, tendono a svolgere un ruolo significativo negli accordi tra i diversi livelli territoriali e sui problemi che si originano cfr. I. GONZÁLES GARCÍA, *Parlamento y convenios de cooperación*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2011, spec. p. 51 s.

<sup>50</sup> Sulle difficoltà che si incontrano nel riformare i bicameralismi, specie attraverso emendamenti costituzionali, cfr. M. RUSSELL, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000, spec. p. 339 s.; M. RUSSELL - M. SANDFORD, *Why are Second Chambers so Difficult to Reform?*, in *Journal of Legislative Studies*, n. 3/2002, p. 79 s.; E. GRIGLIO, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della riforma costituzionale del bicameralismo italiano*, in *federalismi.it*, n. 1/2016, spec. p. 10 s.

<sup>51</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit., p. 137 s., e N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU - S. PAJNO - G. RIVOSECCHI - G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 229 s.

anche recentemente riaffermato (tra le altre, nella discussa sentenza n. 251 del 2016), e che discende invero sin dall'adeguamento dei metodi della legislazione prefigurato e richiesto dall'art. 5 Cost.<sup>52</sup>

La debolezza del ruolo del Parlamento italiano sta oggi, forse, anzitutto nella mancata capacità di sviluppare questa funzione, cedendone l'esercizio al Governo. È sicuramente più facile coordinare se si è collocati all'interno del Governo – visto che i Parlamenti sono organi plurali, poco gerarchizzati, tecnicamente non specializzati, operanti per larga parte “in pubblico” – ma gli effetti in termini di buon funzionamento democratico sono assai diversi, e spesso negativi. L'affermarsi di modelli di *multi-level governance*, non a caso, si accompagna spesso con un significativo arretramento dei principi democratici e delle istituzioni parlamentari.

## **7. La nuova frontiera: il coordinamento con l'Unione europea e lo sviluppo dei “procedimenti parlamentari euro-nazionali”**

La funzione di coordinamento parlamentare ben può e deve esercitarsi anche nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea. Ovviamente, con modalità e procedimenti per larga parte diversi rispetto a quelli previsti per il coordinamento con le autonomie territoriali, ma sempre al fine di “armonizzare, in vista di fini comuni, il comportamento di soggetti autonomi”, per riprendere la definizione prima richiamata. Con la differenza che qui si tratta di agire con procedimenti che operano nell'intersezione e nell'integrazione tra più ordinamenti, e con procedimenti che trovano nel Parlamento la loro “istituzione-chiave”: un'istituzione “in grado, per la sua forza rappresentativa, e per la sua capacità di auto-organizzazione, di intercettare i processi politici in atto e di comporli in ‘unità costituzionale’”<sup>53</sup>.

Ciò significa che, in concreto, il coordinamento con l'Unione europea si realizza per larga parte mediante moduli procedurali<sup>54</sup>, attraverso quelli che possono essere definiti come “procedimenti parlamentari euro-nazionali”. Sotto tale etichetta possono ricomprendersi i procedimenti caratterizzati da due elementi: per un verso, quelli che coinvolgono istituzioni nazionali (di uno o più Stati membri) ed europee (di cui almeno una di natura parlamentare); e, per altro verso, quelli che sono disciplinati in parte dal diritto dell'Unione europea, e per altra parte dal diritto (costituzionale-parlamentare) nazionale.

---

<sup>52</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, p. 261 s. Un analogo problema si pone ora nella delicata fase di attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.: cfr., per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

<sup>53</sup> Così A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 35 s.

<sup>54</sup> Sull'accresciuta importanza dei moduli procedurali negli ordinamenti contemporanei convergono, seppure da punti di vista notevolmente diversi, G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994, p. 102 s.; N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. VI; L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il Mulino, 2018, spec. 122 s.

Procedimenti di tal tipo sono stati, da tempo, individuati nel diritto amministrativo<sup>55</sup>, ma, a ben vedere, essi interessano anche, in misura cospicua, il diritto costituzionale e il diritto parlamentare: tanto per citarne alcuni, il controllo sul principio di sussidiarietà affidato ai Parlamenti nazionali (il c.d. *early warning system*); il dialogo politico avviato tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali, avviato dalla Commissione Barroso; il dialogo bancario; le conferenze interparlamentari, moltiplicatesi nell'ultimo decennio; le procedure di revisione dei Trattati (art. 48 TUE); la stessa procedura di recesso dall'Unione europea (art. 50 TUE); le procedure con cui si elegge il Parlamento europeo; le procedure con cui si definisce e si approva il bilancio europeo; e, soprattutto, il semestre europeo (o calendario comune di bilancio), il quale in qualche modo rappresenta forse l'esempio più tipico e, allo stesso tempo, più complesso di procedimento parlamentare euro-nazionale, cui concorrono, accanto agli organi costituzionali italiani, molteplici istituzioni europee – parlamentari, governative, indipendenti – che pure sono chiamate a prendere parte alle definizioni della politica fiscale italiana e, contestualmente, a quelle degli altri Stati membri, sulla base di regole, tempistiche e ruoli abbastanza rigidamente fissati da norme dell'Unione europea, oltre che da norme nazionali.

I procedimenti parlamentari euro-nazionali si fondano sul tipico meccanismo di auto-limitazione e di rinvio reciproco su cui si basa la Costituzione “composita” oggi vigente nell'Unione europea<sup>56</sup>. Per effetto di tali meccanismi sono a volte i trattati europei a richiamare espressamente la necessità che un certo procedimento si svolga non soltanto con l'osservanza del diritto dell'Unione, ma altresì “conformemente alle norme costituzionali” dello Stato membro in questione<sup>57</sup>. Oppure, simmetricamente, sono le stesse Costituzioni dei singoli Stati membri a richiedere che ci si muova “in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea”<sup>58</sup>. O ancora, benché in assenza di specifiche disposizioni in tal senso nei trattati o

---

<sup>55</sup> Cfr., ad esempio in F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 307 s.; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, Cacucci, 2008, spec. 99 s.; C. ECKES - J. MENDES, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011, p. 651 s.; F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 101 s.

<sup>56</sup> Per la teoria del “*composite constitutional order*”, cfr. L.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, Europa Law, 2007; ID., *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in N. LUPO - C. FASONE (a cura di), *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, p. 23 s.

<sup>57</sup> Cfr., per fare un solo esempio, l'art. 50, par. 1, TUE, a proposito delle procedure di recesso (su cui cfr., in linea con questa lettura, Corte di giustizia, 10 dicembre 2018, in causa C-621/18, *Wightman*, su cui cfr. C. MARGIOTTA, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in *diritticomparati.it*, 16 gennaio 2019). Una formula analoga è prevista anche in altre disposizioni dei trattati europei: per stare al solo trattato dell'Unione europea si vedano, oltre al già ricordato art. 50, l'art. 42, par. 2; l'art. 48, par. 4 e 6; l'art. 49; e l'art. 54, par. 1.

<sup>58</sup> Così, ad esempio, per la Costituzione italiana, l'art. 97, primo comma, aggiunto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 (con riferimento all'attività delle pubbliche amministrazioni). Per un quadro comparato cfr. M. CLAES, *Constitutionalizing Europe at its Source: The “European Clauses” in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in



nelle Costituzioni nazionali, si introducono norme (europee e statali) di rango subordinato o si affermano convenzioni costituzionali che operano nel medesimo senso, le quali danno origine e disciplinano, appunto, procedimenti parlamentari euro-nazionali. Il fondamento ultimo di tali convenzioni, e in genere dei procedimenti in questione, può rinvenirsi nelle clausole generali di auto-limitazione e di rinvio reciproco esistenti tra i due ordinamenti (per intenderci, da un lato gli artt. 4, par. 2, e 6, par. 3, TUE; dall'altro, l'art. 11 Cost.), oltre che nel dovere di leale collaborazione, il quale, in forza dell'art. 4, par. 3, TUE, sussiste in capo alle istituzioni dell'Unione così come a quelle di ciascuno Stato membro: le une e le altre parti essenziali di quel "contesto istituzionale unico" cui fa espresso riferimento la premessa del medesimo Trattato<sup>59</sup>.

È nell'ambito di questi procedimenti che il Parlamento italiano è chiamato a esercitare oggi il suo ruolo, conquistando il suo spazio e svolgendo un'attività che ben può essere chiamata di coordinamento o di raccordo tra l'Unione europea e l'Italia e che presuppone altresì, come è noto, la capacità di identificare, rappresentare e negoziare la posizione nazionale: e che dunque, come si accennava, ha altresì assoluto bisogno di una regolare e intensa opera di coordinamento e di raccordo con le autonomie territoriali, nella quale pure la funzione parlamentare di coordinamento ha, almeno potenzialmente, ampio modo di esercitarsi.

Certo, si tratta di attività che richiedono, per i Parlamenti, un esercizio consapevole, tempestivo e adeguato dei propri poteri, in modo da consentire loro di inserirsi in procedimenti particolarmente articolati e complessi, normalmente già in corso e "gestiti" da altre istituzioni. Nel caso in cui uno o più Parlamenti, per una ragione o per l'altra, non sia in grado o rinunci a esercitare tale funzione, gli effetti negativi si riverberano, evidentemente, sia sul loro peso nei rispettivi ordinamenti, ma anche sul buon funzionamento e sul tasso di democraticità di tutto il sistema parlamentare euro-nazionale, di cui i Parlamenti sono elemento essenziale e caratterizzante.

---

*Yearbook of European Law*, 2012, p. 81 s.; ID., *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, p. 283 s.

<sup>59</sup> Sull'importanza del contesto istituzionale unico cfr. A. MANZELLA, *Foreword. A more effective, connected and democratic EU*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart, 2017, p. XV s., spec. XIX.



# La funzione di controllo parlamentare in trasformazione

**di Paola Piciacchia**

Ricercatore di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** **1.** Introduzione: la necessità di riaffermare il ruolo dell'istituzione parlamentare. **2.** La funzione di controllo parlamentare: il tentativo di una rilettura in una pluralità di declinazioni. **2.1.** Il controllo legislativo e il Comitato per la legislazione. **2.2** Il controllo sugli affari dell'Unione europea. **2.3.** La *governance* economica **2.4** Il controllo parlamentare su segreto di Stato e *intelligence*: il ruolo del Copasir. **3.** Conclusioni

## **1. Introduzione: la necessità di riaffermare il ruolo dell'istituzione parlamentare**

«Un grande dibattito in Parlamento *fa* penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa. Qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del Parlamento per sostenerlo, viene avvertito da quasi tutti gli inglesi come un'opinione magari falsa o perniciosa, ma *possibile*, un'opinione che rientra nella sua sfera intellettuale, un'opinione con cui fare i conti. E questo è un risultato immenso»<sup>1</sup>.

Così, nel 1867, Bagehot, descriveva la funzione *informativa*. Molte cose sono cambiate da allora, ad oltre un secolo e mezzo da queste affermazioni, con le profonde trasformazioni che hanno investito il ruolo dei Parlamenti nell'evoluzione delle forme di stato e di governo. Occorre tuttavia rilevare una certa modernità nel pensiero di Bagehot, che già nell'Ottocento tendeva a ridimensionare il ruolo della funzione legislativa esaltando invece proprio quella informativa che, per importanza, riteneva di mettere al secondo posto dopo quella da lui ritenuta primaria, quella elettorale.

Una modernità, quella di Bagehot, - di individuare nell'assemblea rappresentativa la capacità di veicolare e di integrare, sostanzialmente attraverso il controllo, gli interessi della nazione, - dalla quale appare utile partire per parlare di funzione parlamentare di controllo in trasformazione.

Il tema costituisce un ambito privilegiato delle riflessioni concernenti il rapporto tra le trasformazioni del costituzionalismo e delle democrazie contemporanee, da un lato, e i mutamenti del ruolo dei Parlamenti dall'altro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, il Mulino, 1995, p. 144.

<sup>2</sup> In argomento, tra gli altri, si v. A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, Laterza, 1999; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006; P. RIDOLA, *Diritto*

Il cammino secolare compiuto dall'istituzione parlamentare è da sempre al centro della riflessione giuridica la quale, con ampiezza di angolature, ne ha ricostruito le tappe. Capace di imporsi nell'evoluzione del costituzionalismo come “fulcro” degli assetti costituzionali dello Stato liberale<sup>3</sup>, per poi vedersi costretto a ripensare sé stesso di fronte alla crisi dello stato liberale prima e all'affermazione dello stato democratico pluralista poi<sup>4</sup>, il Parlamento si trova nuovamente al cospetto di un passaggio epocale. Così, come tra il XIX e il XX secolo, con il progressivo allargamento del suffragio e avvento dei partiti politici di massa, in risposta alla crisi di legittimazione e alle richieste di estensione della base sociale<sup>5</sup>, i Parlamenti furono esposti a sfide inedite – che portarono alla ricerca di una loro migliore organizzazione strutturale<sup>6</sup> nell'ambito delle forme di governo e del circuito di decisione politica<sup>7</sup> e nella ricerca degli standard di democrazia sotto il profilo della rappresentanza -, essi si ritrovano, ancora una volta, dinnanzi alla necessità di riaffermare se stessi. Tale sforzo passa soprattutto attraverso la capacità di trovare i giusti sbocchi di fronte alla trasformazione della democrazia rappresentativa la quale, strutturandosi su un ruolo dei partiti politici oggi messo in discussione, viene progressivamente sostituita dalla *democrazia del pubblico*<sup>8</sup>.

---

*comparato e diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 17 ss.; ID., *Preistoria, origini, vicende del costituzionalismo*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 41 ss.; P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, p. 15 ss.

<sup>3</sup> In tal senso P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale*, cit., p. 17.

<sup>4</sup> Non è un caso che tutta la parabola dei Parlamenti tra il XIX e il XX secolo si sia giocata principalmente sul problema della rappresentanza, come non è un caso che la superiorità delle assemblee legislative sia stata poi fondata sul dogma della funzione legislativa come incarnazione ed espressione della volontà generale quale si manifestava, appunto, al loro interno. Cfr. su questi passaggi J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, (ed. or. 1690), trad. it., Torino, Utet, 1968 C. L. DE SECONDAT, BARONE DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, (ed. or. 1690); trad. it., Torino, Utet, 1973 R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920; ID., *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1922. V., su Carré de Malberg e il suo positivismo giuridico, il contributo, ricco di suggestioni, di M. GALIZIA, *Il “positivisme juridique” di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 2/1973, pp. 335-509. Locke identificava il potere legislativo con il Parlamento, ma il potere legislativo nella concezione di Locke non doveva limitarsi allo svolgimento della funzione legislativa, rappresentando piuttosto il luogo dove “i membri di una società politica sono uniti e congiunti insieme in un solo armonico corpo vivente” e “l'essenza e l'unione della società consiste nell'aver una sola volontà, il legislativo, una volta stabilito dalla maggioranza, è l'interprete e quasi il custode di quella volontà” (J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, cit., p. 212); per Montesquieu la funzione legislativa esercitata da due Camere, una di estrazione popolare e l'altra aristocratica, finiva per rappresentare la garanzia dell'equilibrio tra Re, aristocrazia e popolo e andava di pari passo con l'affermarsi del principio bicamerale quale filiazione diretta del principio di separazione dei poteri (C. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, cit., p. 275 ss.). Per la ricostruzione sulle teorie della rappresentanza cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., *passim*.

<sup>5</sup> Sulla reazione della dottrina giuspubblicistica italiana ai cambiamenti d'inizio XX secolo v. F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I pubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 6 ss.

<sup>6</sup> A. VEDASCHI, *Parlamenti, storia e diffusione*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, Torino, Utet, 2010, p. 220.

<sup>7</sup> T. BURNS *et al.*, *L'evoluzione dei parlamenti. Panorama storico comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>8</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino, 2010.

Che la riaffermazione delle istituzioni parlamentari sia quasi un imperativo è dimostrato anche dal fatto che, dopo anni di maggiore attenzione agli studi sui governi e, in campo comparatistico, agli studi sulla presidenzializzazione degli esecutivi<sup>9</sup>, le ricerche sul ruolo dei Parlamenti stanno invero tornando all'attenzione della comunità scientifica, la quale sembra essere sospinta della necessità di interrogarsi, in un contesto di mutate condizioni, sulla fondamentale funzione di integrazione e di mediazione che i Parlamenti svolgono e sono chiamati a svolgere in ogni assetto democratico, nonostante i numerosi e innegabili segnali di crisi<sup>10</sup>.

Così, se negli ultimi decenni la letteratura costituzionalistica (e non) ha spesso richiamato la “crisi” dei Parlamenti<sup>11</sup>, essi tuttavia rimangono le uniche istituzioni in grado di sorreggere e garantire i regimi liberal-democratici. Un assunto, questo, dal quale partire per riaffermare con forza il loro ruolo in un contesto di crisi della rappresentanza, di crisi dei partiti politici tradizionali, e, forse paradossalmente, anche in risposta alla stessa disintermediazione in atto.

Se questa affermazione è vera, se – in altre parole - è certo, come è stato scritto, che «i parlamenti rimangono le uniche arene istituzionali dov'è possibile convogliare funzioni di tutela di imparzialità della legge, funzioni di accesso alle informazioni da parte di tutti i soggetti associati alla democrazia e funzioni esclusive di pubblicizzazione dell'azione pubblica»<sup>12</sup>, è altrettanto vero che le stesse funzioni democratiche dei Parlamenti necessitano di una ridefinizione tanto sul piano dell'*essere*, quanto su quello del *dover essere*, in un gioco di richiami e rimandi dal piano fattuale al piano del diritto e viceversa.

I cambiamenti in atto derivanti dalla complessità dei processi decisionali sono numerosi, così come sono molteplici i fattori alla loro origine. Il processo di globalizzazione, i mutamenti delle forme di stato e di governo verso modelli di rafforzamento e di “presidenzializzazione” degli esecutivi «che hanno la

---

<sup>9</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004; A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007; T. E. FROSINI *et. al.* (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, Carocci, 2009.

<sup>10</sup> La letteratura sulla “crisi” dei Parlamenti è risalente. Già a partire dagli inizi del XX secolo, sulla scia delle profonde trasformazioni in atto, numerosi contributi della dottrina italiana e straniera denunciavano il declino dei Parlamenti. V. J. BRYCE, *Democrazie moderne*, (ed. or. 1921) 2 vol. trad.it. Milano, Hoepli, 1930-1; C. SCHMITT, *Parlamentarismo e democrazia e altri scritti di dottrina e storia dello Stato* (ed. or. *Parlamentarismo e democrazia*, 1923), ed. it. Lungro, C. Marco, 1999; G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949; J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Sirey, 1931; É. GIRAUD, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Sirey, 1938; H.J. LASKI, *Democrazia in crisi*, Bari, Laterza, 1935. V. diffusamente sul punto A. MASTROPAOLO - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 148.

<sup>11</sup> V. A. MASTROPAOLO - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, cit., p. IX, i quali respingono il riferimento ai concetti di “declino” e “crisi” dei parlamenti richiamandosi invece a quello di “metamorfosi delle assemblee rappresentative”.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. X.

possibilità di partecipare a decisioni da cui sono sostanzialmente esclusi gli organi legislativi»<sup>13</sup>, la trasformazione del quadro di riferimento delle sedi della produzione normativa<sup>14</sup> e dunque del sistema delle fonti con una fuga della legge verso entità sovrastatali e sub-statali, la crisi della rappresentanza<sup>15</sup> e dei partiti politici<sup>16</sup> sono solo alcuni dei fenomeni che inducono ad un ripensamento dell'istituzione parlamentare.

Sostanzialmente, si tratta di capire se esistano nuovi modi<sup>17</sup> per guardare le vecchie istituzioni e se questi siano capaci di orientare le stesse assemblee parlamentari a farsi interpreti dei mutamenti in atto. In questa cornice, non può non assumere rilevanza il tentativo di riconsiderare l'istituzione parlamentare al di là della funzione primaria ad essa attribuita: la funzione legislativa<sup>18</sup>. In altri termini, la perdita di centralità del Parlamento nella produzione normativa tende a favorire uno spostamento dell'attenzione verso gli orizzonti del controllo<sup>19</sup>, unica attività in grado di rendere effettiva l'*accountability* degli esecutivi. Del resto, la funzione di controllo non è solo un importante aspetto dei rapporti tra esecutivo e legislativo, ma costituisce anche un aspetto essenziale per la qualità della democrazia. Le istituzioni parlamentari sono attori chiave nella catena della responsabilità e dunque del controllo. Al contempo, sebbene non sia sempre facile circoscrivere i confini entro i quali esso si esplica<sup>20</sup>, soprattutto per le caratteristiche che

---

<sup>13</sup> F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 14.

<sup>14</sup> *The future of parliamentary democracy: transition and challenge in European Governance* (Green Paper), 21 August, 2000, Rome, Italy/Uppsala Sweden per la Conference of the European Speaker of Parliament, Rome, Italy, September 22-24, 2000.

<sup>15</sup> F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit.

<sup>16</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. III, Milano, Giuffrè, 2011, p. 562 ss. La dottrina non si sottrae a questa riflessione di fronte anche alla necessità di un aggiornamento delle stesse tradizionali classificazioni delle forme di governo nel tentativo di riuscire a meglio coglierne gli elementi "rilevanti" soprattutto per ciò che concerne il ruolo dei partiti politici. Questi ultimi infatti sono ormai soggetti attraversati da una profonda crisi "dovuta [sostanzialmente] al venir meno" della loro "funzione sistemica" di "sovrapposizione-identificazione della società civile, dei partiti e dello stato", di rappresentazione della società civile attraverso la quale essi erano invece diventati protagonisti nell'avvento della democrazia di massa agli inizi del Novecento. La società civile può godere oggi di canali immediati di partecipazione non più necessariamente filtrati dall'azione partitica e questo si traduce in un nuovo tipo di collegamento tra stato e società civile attraverso "l'immediata immissione degli interessi sociali nel sottosistema istituzionale nel quale essi acquisiscono senza ulteriori adempimenti la qualificazione pubblicistica" (p. 563).

<sup>17</sup> R.W. BAUMAN - T. KAHANA, *New Ways of Looking at Old Institutions*, in R.W. BAUMAN - T. KAHANA (a cura di), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 1-14.

<sup>18</sup> R. DICKMANN - S. STAIANO, *Le funzioni parlamentari non legislative. Studio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>19</sup> W. MCKAY - C.W. JOHNSON, *Parliament and Congress: representation and scrutiny in the twenty-first century*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

<sup>20</sup> G. RIVOSCECHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003, p. 289. Sulla funzione di controllo in Italia v. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in

tende ad assumere in ciascun ordinamento anche in relazione alla forma di governo<sup>21</sup>, un elemento che sembra emergere con maggiore forza negli ultimi anni è la progressiva implementazione dell'arsenale giuridico deputato a questa attività. Inoltre, mentre tutte le aree di governo possono teoricamente essere soggette al controllo, le tendenze attuali<sup>22</sup> - dal Regno Unito, alla Germania, alla Francia<sup>23</sup> - testimoniano che alcune aree di policy sono suscettibili, in misura maggiore di altre, di essere oggetto di controllo parlamentare: difesa, politica estera, segreto di Stato, spesa pubblica, diritti umani<sup>24</sup>.

## **2. La funzione di controllo parlamentare: il tentativo di una rilettura in una pluralità di declinazioni.**

Partendo da tali premesse, la funzione di controllo appare destinata a raccogliere, tra vecchie e nuove declinazioni, le sfide che i Parlamenti dovranno affrontare nel corso del XXI secolo. Del resto, è la natura stessa della funzione di controllo che, oltre a renderla in grado di “attraversare trasversalmente”<sup>25</sup> tutte le altre funzioni e i procedimenti parlamentari, le consente di creare quello spazio dialettico attraverso il quale le assemblee rappresentative possono superare i limiti derivanti dalle trasformazioni in atto. È questo uno dei motivi per cui, di fronte ad una funzione legislativa vista come sempre più “recessiva”

---

*Amministrazione in cammino*, 15 maggio, 2009, pp. 1-27; v. anche S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali* in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 319-348; dello stesso Autore, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963; ID., *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 317-381; ID., voce *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, p. 490; G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>21</sup> V. sul punto G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 179 ss.

<sup>22</sup> Cfr. R. PELIZZO - F. STAPENHURST, *Government Accountability and Legislative Oversight*, London, Routledge, 2013.

<sup>23</sup> Sul controllo parlamentare in ottica comparata si vedano i contributi di H. YAMAMOTO, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*, Ginevra, Interparliamentary Union, 2007; J. LUIS PRADO MAILLARD - A. FIGUERELO BURRIEZA (a cura di), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010; W. MCKAY - C. W. JOHNSON, *Parliament and Congress: representation and scrutiny in the twenty-first century*, Oxford University Press, 2014; AA.VV., *El control del gobierno en democracia: XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013. Per la Germania v. H. BERGER, *Dimensionen parlamentarischer Kontrolle: eine Einführung in Theorie und Empirie*, Stuttgart, 2014. Per la Francia cfr. P. TÜRCK, *Le commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005; ID., *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, L.G.D.J., 2011.

<sup>24</sup> R. GAVISON, *Legislatures and the Phases and Components of Constitutionalism*, in R.W. BAUMAN - T. KAHANA (a cura di), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, cit., p. 199; V. A. DONALD - PH. LEACH *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2016; M. HUNT - H.J. HOOPER - P. YOWELL, *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2015; R. BELLAMY, *Political Constitutionalism and the Human Rights Act*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, vol. 9, n. 1/2011, 86-111; R.W. BAUMAN - T. KAHANA, *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, cit., *passim*.

<sup>25</sup> N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 3.

rispetto al grado di “discrezionalità politica” con cui poterla esercitare, il controllo sembra oggi diventato il vero “*core business*”<sup>26</sup> dei Parlamenti.

Logicamente, per poter parlare di una ridefinizione della funzione di controllo occorre partire dalla sua definizione. Sul punto, esistono posizioni molto differenti<sup>27</sup>, sia perché la complessità<sup>28</sup> stessa della funzione porta, inevitabilmente, a differenti interpretazioni dottrinarie, sia perché in ogni Paese essa ha risentito delle caratteristiche della forma di governo e delle tradizioni giuridiche entro cui è venuta a svilupparsi.

In Italia, il tema del controllo parlamentare ha costituito oggetto di numerosi contributi della dottrina che, nel corso dell’esperienza repubblicana<sup>29</sup>, ne ha evidenziato i legami con la forma di governo<sup>30</sup>.

Della funzione di controllo si possono assumere specifiche definizioni, come quella attraverso la quale «il parlamento verifica l’attività di un soggetto politico; ne fa valere la responsabilità politica o diffusa; prende le necessarie misure, dirette o indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati»<sup>31</sup>. Nondimeno, l’accezione della funzione di controllo rimane molto ampia; come è stato sottolineato «se ‘il

<sup>26</sup> M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *rivistaic.it*, n. 1/2016, p. 5.

<sup>27</sup> G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003, pp. 289-304; ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in *Amministrazione in cammino*, 10 ottobre 2006; ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in AA. VV. *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 201-242.

<sup>28</sup> Cfr. P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell’Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2015, p. 657, la quale sottolinea che la complessità e l’indeterminatezza della nozione di funzione di controllo “restia a precise categorizzazioni, quanto a contenuti, modalità di esercizio e ambito di incidenza, come dimostra anche l’assenza di una definizione normativa di questa fondamentale attribuzione delle Assemblee politiche” (pp. 657-658).

<sup>29</sup> S. GALEOTTI, *Voce Controlli costituzionali* in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 323; ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963; ID., *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 317-381; ID., voce *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, p. 491 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968; G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 94 ss.; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996; A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 213.

<sup>30</sup> Cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2005, 792 ss., il quale fa riferimento al nesso tra concezione del controllo parlamentare ed evoluzione del parlamentarismo italiano dal periodo statutario all’esperienza repubblicana e mette in luce il condizionamento operato dall’evoluzione della forma di governo sul controllo parlamentare.

<sup>31</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1991<sup>2</sup>, p. 348.

controllo parlamentare comprende ogni qualsiasi attività che porti a una risposta strutturata da parte dell'esecutivo, allora ogni attività parlamentare è potenzialmente una attività di controllo»<sup>32</sup>.

Nell'ambito di quella che è stata definita come “polivalenza”<sup>33</sup> e “polifunzionalità dei procedimenti parlamentari”<sup>34</sup>, si possono ricondurre al controllo parlamentare tutti quei procedimenti in grado di mettere in gioco la responsabilità del Governo, ma anche quelli volti all'acquisizione di elementi conoscitivi<sup>35</sup> e di informazione legati da un nesso strumentale al controllo medesimo<sup>36</sup>.

Tale varietà di accezioni ha fatto sì che nell'ambito del controllo parlamentare fossero ricondotte “le cose più disparate”<sup>37</sup>. Ciò ha contribuito a generare l'idea di una difficoltà intrinseca nell'attribuire alla funzione di controllo parlamentare “un autonomo riconoscimento”<sup>38</sup>; in tal senso, è stato rilevato come essa sia sostanzialmente rimasta “in una prospettiva ausiliaria rispetto alle altre funzioni del Parlamento”<sup>39</sup>, imbrigliata “tra procedimenti conoscitivi delle Camere, procedimenti legislativi «speciali», funzione di indirizzo politico e funzione di garanzia costituzionale”<sup>40</sup>.

Al tempo stesso, sebbene non sia possibile negare i limiti legati ad una concezione del controllo parlamentare quale “crocevia”<sup>41</sup> delle altre funzioni parlamentari, proprio la sua poliedricità può diventare

---

<sup>32</sup> G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 181, nel quale si cita L. HALPERT, *Legislative Oversight and the Partisan Composition of Government*, in *Presidential Studies Quarterly*, n. 11/1981, 479-491.

<sup>33</sup> In tal senso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977<sup>1</sup>, p. 302 ss.

<sup>34</sup> Cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 3; A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, cit., 213 ss.; ID., *Controllo parlamentare e forme di Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1995, pp. 311-317.

<sup>35</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 93 ss. il quale tiene distinta l'attività conoscitiva tendente all'acquisizione di informazioni da quella di controllo che implica una valutazione critica degli elementi raccolti nei confronti del Governo.

<sup>36</sup> G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., p. 6.

<sup>37</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 348.

<sup>38</sup> G. RIVOCSECCI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, cit., p. 218.

<sup>39</sup> *Ivi*.

<sup>40</sup> *Ivi*. Vedi inoltre E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 145 ss., che riconduce il controllo parlamentare alla funzione di indirizzo politico; v. altresì S. GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, cit., p. 363 ss., il quale fa rientrare nella funzione di controllo delle Camere l'approvazione della legge di ratifica dei trattati internazionali ex art. 80 Cost. e il controllo preventivo che le Camere esercitano in sede di approvazione del bilancio negando che tra i controlli spettanti alle Camere in rapporto alle funzioni governative possano ricondursi gli istituti della funzione ispettiva “(che non integrano propriamente il concetto di controllo, ma sono strumentali rispetto ad ogni altra funzione delle Camere), né la funzione accusatoria spettante al Parlamento nei confronti dei Ministri per reati compiuti nell'esercizio delle loro funzioni); né la funzione esercitata dalle Camere in sede di conversione dei decreti-legge” (p. 363).

<sup>41</sup> G. RIVOCSECCI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 220.

essa stessa un contenuto, laddove venga ridefinita, o riletta, in chiave contemporanea, alla luce cioè dell'evoluzione del ruolo dei Parlamenti e dei mutevoli scenari apertisi con l'avvento del XXI secolo<sup>42</sup>.

Una prima osservazione utile a mettere a fuoco il problema è quella che, partendo dal presupposto che nel Parlamento insieme ad una “irriducibile politicità” esiste una “sua irriducibile giuridicità”<sup>43</sup>, indica la progressiva fuoriuscita della funzione di controllo dai binari del controllo politico e del “controllo sanzione”<sup>44</sup> in direzione di un orizzonte entro cui le Camere, attraverso alcuni strumenti giuridici, possono diventare interlocutori privilegiati nella definizione delle linee di indirizzo in alcuni ambiti specifici, ben al di là delle stesse dinamiche degli indirizzi delle maggioranze.

Pertanto, lungi dal poter essere considerata solo una funzione residuale<sup>45</sup>, la funzione di controllo sembrerebbe essere quella che si presta, più delle altre, ad accogliere le sfide che il futuro riserva alle istituzioni parlamentari. Ciò soprattutto in virtù della sua capacità di non seguire le sole logiche della maggioranza e per la possibilità di collocarsi lungo un asse che coinvolge maggioranza e opposizione al di là dei tradizionali *cleavage* partitici, in un gioco di rimandi tra controllo parlamentare e rappresentanza politica; aspetto che, in un contesto di crisi stessa della rappresentanza e dei partiti politici – e, aggiungerei, in un contesto di progressiva disintermediazione - assume un'inedita valenza, ricca di potenzialità.

È questa una risposta a chi, invero, ha posto in rilievo la crisi della stessa funzione di controllo. Di fronte alle dinamiche della *governance* globale<sup>46</sup>, la crisi del controllo è stata letta come crisi della rappresentanza

---

<sup>42</sup> In tal senso il riferimento ai “tipi” di controllo parlamentare – legislativo, istituzionale e politico - e il loro sovrapporsi nello svolgimento di tutte le attività parlamentari contribuisce ad alimentare la consapevolezza dell'importanza di tale complessità. Cfr. precisamente sul punto G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 101 ss. Secondo tale prospettiva sono stati individuati almeno tre tipi di controllo, ovvero il controllo legislativo, quello istituzionale e quello politico. Come è stato bene evidenziato, nel controllo legislativo la funzione di controllo finisce per coincidere con il procedimento legislativo nell'ambito del quale il Parlamento e i parlamentari, in aula e in commissione, hanno la possibilità di verificare i passaggi dell'approvazione parlamentare. La funzione istituzionale, poi, finisce, nei sistemi parlamentari, per coincidere con la funzione di indirizzo laddove la maggioranza parlamentare ha “il compito di indirizzare il governo e di controllare che il governo si attenga agli indirizzi formulati e forniti dal parlamento” arrivando finanche alla revoca della fiducia. In generale, anche nei regimi non parlamentari, questo tipo di funzione si esprime attraverso l'utilizzo di strumenti specifici quali ordini del giorno, mozioni, risoluzioni, raccomandazioni con i quali le Camere formulano un proprio indirizzo e cercano di condizionare il governo. Il controllo politico infine è riferibile più specificatamente al ruolo svolto dall'opposizione sull'azione di governo. Naturalmente questi tre tipi di controllo tendono a sovrapporsi nella pratica in quanto nell'ambito del controllo legislativo di fatto i parlamentari della maggioranza e dell'opposizione tendono ad esercitare sia un controllo politico che un controllo istituzionale.

<sup>43</sup> A. MANZELLA, *Op. ult. cit.*, p. 16.

<sup>44</sup> Sul tema del controllo al di là della sanzione vedi con diverse angolature e nella prospettiva comparatistica S. CECCANTI (a cura di), *Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata*, Itinerari della comparazione n. 2 - Quaderni della Rivista Dpce on line, - Itinerari, 6 settembre 2018.

<sup>45</sup> V. in tal senso C. BASSU - G. CARBONI (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 2: “Al Parlamento residua un compito di controllo che è diverso a seconda degli ordinamenti”.

<sup>46</sup> In tema v. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, cit., p. 791 ss.

e della centralità rappresentativa del Parlamento, con il prevalere di quelle tendenze generali non solo al rafforzamento degli esecutivi, ma anche al “parallelo affermarsi di una mediazione non più parlamentare (e spesso non rappresentativa), affidata a soggetti titolari di una legittimazione meramente tecnico-scientifica o corporativa e ‘produttiva’ di interessi non generali” da democrazia “post-parlamentare”<sup>47</sup>.

Di qui l’esigenza di definire i termini del problema. In effetti, se la contrazione dell’attività legislativa del Parlamento può corrispondere ad un potenziamento della funzione di controllo, in particolare dell’attività ispettiva, così come agli inizi del secolo scorso si poteva affermare in una visione del controllo parlamentare come garanzia della rappresentatività<sup>48</sup>, cosa accade in un contesto di trasformazione delle forme di stato e di governo, in presenza di una *governance* globale nella quale tale garanzia di rappresentatività viene messa in crisi? Il controllo parlamentare è destinato, quindi, a declinare in modo “silenzioso e nascosto”<sup>49</sup> a causa dell’affievolirsi dell’idea “della centralità e della mediazione rappresentativa delle assemblee elettive”<sup>50</sup>, stretta dall’investitura elettorale dei governi, dalla “personalizzazione mediatica e [da] un pluralismo sociale organizzato che rivendica un ruolo politico diretto”<sup>51</sup>?

Le tendenze della *governance* globale non determinano, a mio avviso, il declino della funzione di controllo, ma sicuramente esse implicano la necessità di un suo ripensamento nel senso di una ridefinizione dei suoi spazi.

Sebbene, infatti, si tenda a ritenere rilevante, ai fini della definizione di questa funzione, soprattutto il controllo svolto sull’operato governativo in relazione ad azioni passate<sup>52</sup>, emerge in misura sempre maggiore la rilevanza di un controllo volto non solo a mettere in discussione le scelte dell’Esecutivo, ma anche a sensibilizzare le scelte da effettuare in modo da poter contrattare con esso tali scelte nell’ambito degli indirizzi tracciati. E questo, a ben vedere, avviene in linea con le tendenze della democrazia del pubblico la quale è incline, sì, a fuoriuscire dai canali classici della democrazia rappresentativa ma comunque trova (e deve poter trovare) proprio nelle assemblee rappresentative il luogo privilegiato, per la mediazione, l’integrazione e, di conseguenza, per la trasformazione degli obiettivi in precise misure.

Si tratta, dunque, di una funzione di controllo che necessita dell’ampliamento della “capacità informativa delle Assemblee elettive al fine di mantenere una equilibrata dialettica (politica ed istituzionale) con i

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, 792; v. altresì F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000, *passim*.

<sup>48</sup> A. BRAGAGLIA, *Il sindacato parlamentare: principi, norme, forme*, Torino-Roma, Roux e Viarengo, 1903.

<sup>49</sup> G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, cit., p. 800.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 801.

<sup>51</sup> *Ivi*.

<sup>52</sup> G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 182.

propri Esecutivi”<sup>53</sup>. In tal senso, diventa importante non solo la funzione di controllo di verifica (*oversight*) dell’operato del Governo portato avanti con gli strumenti parlamentari “classici”, ma anche (e forse soprattutto) una funzione di controllo preventivo (*foresight*)<sup>54</sup>, tesa cioè a condizionare e influenzare le scelte stesse dei Governi, i quali possono, nella fase di implementazione della legislazione, così tener conto della costruttiva dialettica parlamentare.

L’importanza del controllo di verifica (*oversight*) risiede nella possibilità di valutare se l’esecutivo abbia opportunamente seguito le istruzioni del legislativo, se le *policy* siano state propriamente attuate in conformità alle previsioni di bilancio, e quindi tale funzione è ritenuta essenziale “to improving the quality of democracy and, given the power of legislative audit”<sup>55</sup>.

In questo senso, la rilevanza del controllo preventivo (*foresight*) non può che essere posta in rilievo. Il “*preventive control*” si individua, essenzialmente, nella possibilità di contribuire al miglioramento della qualità delle *policy* e dei programmi governativi, e, in secondo luogo, nella possibilità per le proposte governative di acquisire maggiore legittimazione<sup>56</sup>.

Per tutte queste dinamiche, il controllo preventivo contribuisce ad attivare un processo in cui «makes a significant contribution to the promotion of good governance and to the quality of democracy»<sup>57</sup>. In questa prospettiva, e nonostante l’avanzare della “democrazia del pubblico”<sup>58</sup> – cui si accennava poc’anzi –, le assemblee rappresentative rimangono il luogo privilegiato in cui poter esercitare quel controllo necessario alla *governance* democratica.

Da questo punto di vista, il controllo parlamentare tende a trovare una sua dimensione indipendentemente dalla forma di governo. Infatti, al di là dei tradizionali strumenti interni di cui i Parlamenti dispongono - quali interrogazioni, interpellanze, mozioni, commissioni<sup>59</sup> con compiti speciali, commissioni di inchiesta e *missions*, un arsenale giuridico che varia da Paese a Paese<sup>60</sup> -, è importante sottolineare la dimensione entro la quale tali strumenti possono essere utilizzati e quindi la misura della rilevanza del loro utilizzo. Questa, come è comprensibile, non può ridursi al numero di mezzi che

---

<sup>53</sup> P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell’Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2015, p. 655 e nella versione aggiornata del medesimo contributo in L. GORI - F. PACINI - E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*, Pisa, Pisa University Press, 2018, p. 57 ss.

<sup>54</sup> G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 182.

<sup>55</sup> R. PELIZZO - F. STAPENHURST, *Government Accountability and Legislative Oversight*, London, Routledge, 2013, p. 17.

<sup>56</sup> *Ivi*.

<sup>57</sup> *Ivi*.

<sup>58</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., *passim*.

<sup>59</sup> Sul ruolo delle commissioni in una prospettiva comparata vedi l’ampio studio di C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

<sup>60</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO DI VIGILANZA SULL’ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIONE, *L’attività di controllo parlamentare nei principali paesi europei*, Roma, Camera dei Deputati, 2016.

un'istituzione parlamentare ha a disposizione<sup>61</sup>: al contrario, essa deriva dalla capacità di svolgere un controllo che realizzi quel necessario collegamento con i cittadini che reclamano efficienza dell'azione pubblica, responsabilità della classe dirigente, qualità della legislazione e buona gestione dei bilanci pubblici.

In tale prospettiva, non è un caso che negli ultimi anni l'attività di valutazione delle politiche pubbliche (*policy evaluation*) stia crescendo d'importanza e stia ottenendo un'inaspettata attenzione, proprio nell'ottica di un rafforzamento della funzione di controllo parlamentare<sup>62</sup>.

Da decenni oggetto di indagine da parte della dottrina a livello internazionale e nazionale, soprattutto nell'ambito di altre discipline quali la scienza politica, la sociologia, le scienze economiche e statistiche, la valutazione delle politiche pubbliche – anche grazie alle esperienze che stanno maturando in alcuni Paesi come la Francia, che nel 2008 l'ha costituzionalizzata elencandola, all'art. 24 Cost., tra le funzioni del Parlamento<sup>63</sup> – essa sembra aver prepotentemente fatto irruzione nell'ambito degli studi costituzionalistici cominciando ad assumere particolare rilievo proprio con riferimento alla funzione di controllo ma anche sotto il profilo dei raccordi interistituzionali<sup>64</sup>. Proprio in Italia, soprattutto negli ultimi anni, - e anche in

---

<sup>61</sup> R. PELIZZO - F. STAPENHURST, *Government Accountability and Legislative Oversight*, cit., p. 14.

<sup>62</sup> Sulla valutazione delle politiche pubbliche e il suo intrecciarsi con la funzione di controllo cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *rivistaaiic.it*, n. 2/2017, p. 1 ss. Cfr. altresì CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto sull'attività di controllo parlamentare 2016*, aprile 2017, p. 4, in riferimento al quale la valutazione delle politiche pubbliche viene individuata quale esito di “ulteriori e innovative prospettive di sviluppo della funzione di controllo parlamentare”.

<sup>63</sup> Con la legge di revisione costituzionale n. 724-2008 del 23 luglio 2008 è stato modificato l'art. 24 Cost., che ha esteso il controllo delle assemblee alla valutazione delle politiche. Ai sensi dell'art. 24 Cost. il Parlamento vota le leggi, controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche. La creazione del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* - attualmente composto da trentasei membri in modo da assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e una rappresentanza equilibrata delle commissioni permanenti. (art.146-2 RAN) - con ampi poteri consultivi avvenuta con la modifica del Regolamento dell'Assemblea nazionale del maggio 2009 e l'approvazione della legge n. 2011-140 del 3 febbraio 2011 sul rafforzamento dei mezzi a disposizione del Parlamento per svolgere la funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, hanno meglio definito i contorni della valutazione delle politiche pubbliche, quale strumento di informazione per poter svolgere il controllo sul Governo (v. decisione del Conseil constitutionnel n. 2009-581 del 25 giugno 2009 dove si afferma che il ruolo del Cecpp “*consiste dans un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique générale du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par la Constitution*” . Il Cecpp è divenuto oggi uno strumento pienamente utilizzato nei lavori parlamentari e i suoi rapporti costituiscono oggetto di dibattiti. Nonostante alcune perplessità espresse inizialmente dalla dottrina, la valutazione delle politiche pubbliche è diventata la cornice ideale entro le quali le assemblee sono chiamate a definire, insieme anche ad altri soggetti pubblici e privati, una strategia “globale” “*pour faire de l'évaluation des politiques publiques un outil performant du contrôle parlementaire*”. Cfr. O. DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, cit., p. 99 ss. Per la dottrina italiana v. anche le considerazioni di P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. LANCHESTER - V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, il quale sottolinea che nella riformulazione dell'art. 24 “si potrebbe intravedere una scelta che tende a far uscire il Parlamento da una collocazione “di nicchia”” (p. 244).

<sup>64</sup> N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche pubbliche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in *Ammistrazione in cammino*, gennaio 2005.

seguito all’inserimento della valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni del Senato nella mancata riforma costituzionale Renzi-Boschi la quale, sia pur bocciata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, ha contribuito ad animare un dibattito sul tema - essa sta acquisendo sempre più rilevanza nell’ambito degli studi costituzionalistici e di diritto parlamentare. Questo grazie anche all’Ufficio Valutazione Impatto (UVI) creato da qualche anno presso il Senato, che con la sua attività di studio<sup>65</sup>, confronto e approfondimento sui temi della valutazione delle politiche sta alimentando un proficuo interesse verso le possibilità di applicazione dei metodi valutativi nell’ambito delle attività parlamentari<sup>66</sup>. Ciò premesso, ci si può quindi ben interrogare su quali siano attualmente in Italia le aree interessate più di altre da queste tendenze del controllo in cui il Parlamento ha le maggiori possibilità di divenire un interlocutore dell’esecutivo. Merita qui di seguito ricordare alcuni ambiti.

## 2.1. Il controllo legislativo e il Comitato per la legislazione

Nell’ambito del controllo di tipo legislativo, si pensi, ad esempio, al Comitato per la legislazione. Come è noto, sulla scia del forte impulso all’attenzione ai temi della qualità della legislazione, al *drafting* formale e sostanziale<sup>67</sup>, alla scienza della legislazione, - presenti nel dibattito italiano sin dagli anni Settanta ma rilanciati dalla Raccomandazione Ocse del 1995 - il Comitato per la legislazione fu creato con la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 quale organo a composizione paritetica tra maggioranza e opposizione, allo scopo di svolgere un controllo sulla qualità dei testi legislativi.

Questo organo - la cui istituzione si inserì nel più ampio contesto della riforma dell’istruttoria legislativa nelle commissioni (art. 79 RC) e i cui compiti sono definiti dagli artt. 16 *bis* RC (per il controllo facoltativo sui progetti di legge), 96 *bis* RC (per il controllo obbligatorio sui decreti-legge) e 96 *ter* RC<sup>68</sup> (per il controllo facoltativo sugli schemi di atti normativi del governo) - ha avuto il merito, in poco più di venti anni di attività, di rappresentare, entro certi limiti, un modello di controllo che si è sviluppato lungo un asse di confronto tra maggioranza e opposizione. Anche in virtù della rilevanza che il tema della qualità della legislazione assume per gli standard democratici di un Paese, la natura eminentemente tecnica, ma a forte

---

<sup>65</sup> Si veda fra gli altri SENATO DELLA REPUBBLICA, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo* (a cura di F. S. TONIATO). E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull’esperienza del Senato*, in questo numero di *federalismi.it*.

<sup>66</sup> Confermando, peraltro, la sfida attuale del *methodological pluralism* negli studi sulle assemblee rappresentative. Cfr. in argomento P. PICCIACCHIA, [La comparazione giuridica nello studio delle istituzioni parlamentari: prospettive di ricerca, in Rassegna Parlamentare, n. 4/2016, p. 767 ss.](#)

<sup>67</sup> R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, Cedam, 1997; R. DICKMANN, *Il Drafting come metodo della normazione* in S. TRAVERSA- A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione, Quaderni della Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1998.

<sup>68</sup> Articolo introdotto con la riforma regolamentare del 20 luglio 1999.

valenza istituzionale, “la netta prevalenza della dialettica istituzionale rispetto a quella politica”<sup>69</sup> e la “vocazione alla conoscenza e alle relazioni interistituzionali”<sup>70</sup> hanno valso al Comitato per la legislazione il riconoscimento di un’autorevolezza *bi-partisan*. Autorevolezza che, va detto, si è sviluppata attraverso l’elaborazione di veri e propri orientamenti “giurisprudenziali” concernenti il metodo della legislazione, ma anche attraverso l’impegno profuso dai suoi componenti (presidente dell’organo *in primis*) nel richiamare l’attenzione dei componenti della Camera sulla necessità del recepimento dei pareri dell’organo. In questo senso, è particolarmente significativo l’utilizzo dei pareri espressi dal Comitato come base per proporre emendamenti ai testi in discussione, presentare ordini del giorno su profili di particolare rilievo soprattutto in occasione della conversione dei decreti-legge<sup>71</sup>, oppure per richiamare gli elementi di criticità nell’ambito delle questioni pregiudiziali<sup>72</sup>. Il valore di tutte queste iniziative risiede nel porre l’accento su questioni rilevanti in tema di qualità della legislazione, puntando a sensibilizzare le Commissioni di merito, l’Aula, ma anche il Governo su profili ordinamentali quali, ad esempio, il ruolo e la natura della decretazione di urgenza<sup>73</sup>. Si tratta, nei fatti, di un processo di promozione orientato a incentivare la creazione di una coerente politica della legislazione attraverso il coinvolgimento tanto degli organi parlamentari, quanto delle parti politiche e del Governo.

---

<sup>69</sup> V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government, Working Paper Series, 2018, p. 6. La bibliografia sul Comitato per la legislazione è molto vasta, si vedano in particolare dagli anni della sua creazione ad oggi: F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo Regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1998, pp. 705-734; F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Diritto pubblico*, n. 2/1998, pp. 511-544; P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, n. 1/2000, pp. 29-71; N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européennes: European forum of public law*, 2001; O. BEI, *Le strutture ausiliarie dei poteri normativi nello svolgimento dei metodi della legislazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2001, pp. 733-757. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003; G. FERRAIUOLO, *Il Comitato per la legislazione nella dialettica maggioranza-opposizione*, in V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura Editrice, 2006, pp. 175-194; L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l’effettività del suo ruolo*, in P. CARETII (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007: la qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 186-199; T. DE PASQUALE, *La giurisprudenza consultiva del Comitato per la legislazione sulla delegificazione: tra modello generale e prassi*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2011; L. LORELLO, *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del Governo: il rilievo “esterno” delle sue determinazioni*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2011; V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in N. LUPO – V. LIPPOLIS, *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 103-115.

<sup>70</sup> V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, cit., p. 6.

<sup>71</sup> *Ivi.*, p. 7.

<sup>72</sup> Si veda in tal senso, ad esempio, l’intervento di S. CECCANTI sulla pregiudiziale decreto sicurezza del 14 novembre 2018, disponibile all’url <http://stefanoceccanti.it/il-mio-intervento-in-aula-sulla-pregiudiziale-decreto-sicurezza-video-e-resoconto-integrale/> (ultimo accesso: 23 febbraio 2019).

<sup>73</sup> V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo.*, p. 10.

## 2.2 Il controllo sugli affari dell'Unione Europea

Un'altra area interessata a questo tipo di tendenza del controllo parlamentare è sicuramente quella relativa ai rapporti tra il Parlamento e l'Unione Europea, con particolare riferimento alla partecipazione del Parlamento nella fase di elaborazione del diritto dell'UE.

Non entro in questa sede nel merito della complessa questione relativa al ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, sulla quale esiste una consolidata dottrina<sup>74</sup>. Piuttosto, merita qui ricordare che il richiamo ad un rafforzamento del loro ruolo nell'ambito del processo decisionale dell'Unione, al fine di ridurre il *gap* relativo al deficit democratico, si è tradotto in un preciso intento di ampliarne gli spazi di intervento nell'ambito dell'elaborazione del diritto europeo. La consapevolezza dell'importanza dell'implementazione delle forme di partecipazione delle assemblee rappresentative ha condotto i singoli ordinamenti nazionali ad operare numerose riforme - costituzionali, legislative e/o regolamentari -, e ha portato in ciascuno di essi alla predisposizione di nuovi strumenti per esercitare un controllo sui rispettivi Governi nell'ambito della definizione della posizione da sostenere in sede europea. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona, passando per quelli di Amsterdam e Nizza, l'impulso alla definizione di un più marcato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali negli affari dell'Unione Europea è stato senz'altro significativo. Con il Trattato di Lisbona tale orientamento si è tradotto nella consacrazione del ruolo dei Parlamenti nazionali operata dall'art. 12 - ai sensi del quale essi «concorrono

---

<sup>74</sup> Sul ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo di integrazione europea, tra i numerosi contributi italiani e stranieri, v. F. M. DE VIDALES, *Los Parlamentos Nacionales en la Unión europea: de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Editorial Dilex, 2008; T. RAUNIO, *National Parliaments and European Integration: what we know and what we should know*, in *Arena Working Paper*, n. 2/2009, pp. 1-25; P. BILANCIA, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2009, pp. 273-284; P. CARETTI, *Il Ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *astrid-online.it*, 2010, ovvero anche su *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2010; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012, pp. 485-572; F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012; K. AUER - A. TACEA, *Fighting Back? And if yes, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, Paper prepared for the 13th Biennial Conference of the European Union Studies Association Baltimore, 9-11 May 2013, pp. 1-32; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali VII*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 593 ss; M. ZALEWSKA - O.J. GSTREIN, *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit I, Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, in *Bruges Political Research Papers. Cahiers de recherche politique de Bruges*, n. 28, February 2013, pp. 1-40; N. LUPO, *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella Costituzione composita nell'UE: le diverse letture possibili*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2014; MANZELLA - N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014; A. GROEN - T. CHRISTIANSEN, *National Parliaments in European Union: Conceptual Choices in the EU's Constitutional Debate*, in C. NEUHOLD - O. ROZENBERG - J. SMITH - C. HEFFTLER (a cura di), *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2015; P. DE LUCA, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016; P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo di integrazione Europea*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2016; N. LUPO - C. FASONE, *Interparliamentary Cooperation In The Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016; A. JONSSON CORNELL - M. GOLDONI (a cura di), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

al buon funzionamento dell'Unione» attraverso il riconoscimento di un lungo elenco di prerogative volte al coinvolgimento negli affari dell'Unione Europea – congiuntamente ai due Protocolli annessi al Trattato sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul controllo del principio di sussidiarietà con la definizione dell'*early warning system*<sup>75</sup>. Senza entrare nel merito di un tema altresì complesso, va sottolineato come la volontà di favorire un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in tale ambito si è tradotta, nella maggior parte dei casi, nella possibilità per i Parlamenti di trovare spazi per un confronto dialettico e un raccordo/coordinamento con i rispettivi Governi su specifici temi della politica dell'Unione. Il controllo dei Parlamenti in tale ambito si è così costruito intorno alla possibilità di divenire interlocutori attivi dei rispettivi governi nella fase di elaborazione del diritto dell'Unione. Tra luci e ombre, tale approccio ha dimostrato di essere sicuramente più percorribile di quanto non lo sia stato l'*early warning system*, il quale consente alle assemblee legislative di essere direttamente (anche se debolmente) associati al procedimento legislativo europeo ma del quale la prassi ha dimostrato però tutti i limiti<sup>76</sup>.

Nel nostro Paese, la materia è oggi disciplinata dalla legge n. 234 del 4 dicembre 2012<sup>77</sup> relativa alla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Tale legge ha modificato la precedente legge n. 11 del 4 febbraio del 2005 che a sua volta aveva innovato la precedente normativa costituita dalla legge “La Pergola” n. 86 del 9 marzo 1989.

La legge 234/2012 ha stabilito, all'art. 3 c. 1, l'importante principio secondo cui il Parlamento italiano partecipa al processo decisionale europeo, e si è sostanzialmente riferita a tutte le aree di intervento del Parlamento nell'ambito di tale processo. Così sono state definite le prerogative delle Camere in relazione ai loro poteri di controllo e indirizzo sul Governo nelle decisioni europee; in relazione al controllo sul principio di sussidiarietà e proporzionalità e in relazione al cosiddetto “dialogo politico”; nonché in relazione al controllo sulla *governance* economica<sup>78</sup>.

In particolare, meritano attenzione il già citato articolo 3 della legge 234/2012, che precisa che il Parlamento partecipa al processo decisionale europeo definendone i diritti di informazione tempestiva; l'art. 4, che stabilisce i diritti di consultazione e informazione del Parlamento prima dello svolgimento di

---

<sup>75</sup> N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 117.

<sup>76</sup> In tema v. diffusamente P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 77 ss.

<sup>77</sup> Sulla legge n. 234 del 2012 cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., pp. 205 ss.; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. parte I – prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *federalismi.it*, n. 2/2013, p. 1 ss.

<sup>78</sup> Sulla legge n. 234 del 2012 e il ruolo del Parlamento italiano si veda l'interessante contributo di V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2017, il quale sottolinea che nell'ambito dei poteri di controllo e indirizzo “le Camere hanno sviluppato negli ultimi cinque anni una interlocuzione costante con il Governo in relazione alle riunioni del Consiglio europeo”, p. 5.

ogni riunione del Consiglio europeo cui il Governo si impegna illustrando alle Camere la posizione che intende assumere, tenendo conto “degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati”; l’art. 5, che riconosce, in caso di accordi in materia finanziaria o monetaria, un diritto di informazione preventiva delle Camere; infine, l’art. 7, che riconosce ai “competenti organi parlamentari” la possibilità di “adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere”, indirizzi ai quali il Governo assicura di rimanere coerente – motivando in caso contrario - in sede di Consiglio dell’Unione Europea o altre sedi dell’organizzazione<sup>79</sup>.

In linea generale, occorre dunque osservare che i contenuti della legge sono andati nella direzione, come in altri ordinamenti europei, di un rafforzamento dei diritti di informazione del Parlamento e di un consolidamento del raccordo-coordinamento tra Parlamento/ Governo nella definizione degli indirizzi italiani nei processi decisionali dell’UE, attraverso la previsione di specifici obblighi di informazione e di consultazione periodica del Governo nei confronti delle Camere, tra cui quello per l’esecutivo di far sì che le posizioni assunte in seno al Consiglio dell’UE siano coerenti con gli atti di indirizzo delle Camere<sup>80</sup>.

### 2.3. La *governance* economica

Altro ambito da considerare è quello della *governance* economica, contesto in cui maggiormente il Parlamento ha assistito ad una riduzione delle proprie prerogative e della capacità di influenzare le decisioni di bilancio. Anche in tale settore il legislatore è intervenuto negli ultimi anni con l’introduzione di meccanismi volti a favorirne il controllo preventivo. Sebbene la prassi, anche recente, ne abbia dimostrato i limiti, nondimeno sembra importante sottolinearne l’importanza. Occorre infatti ricordare come in occasione della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012<sup>81</sup>, il legislatore abbia introdotto uno specifico riferimento alla funzione di controllo delle Camere. L’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, nel precisare i contenuti della legge “rinforzata” prevista dall’art. 81, c. 6 con cui dare attuazione alla riforma costituzionale, ha esplicitamente previsto al comma 4 che le Camere, ciascuna secondo quanto stabilito

<sup>79</sup> La legge ha anche precisato i presupposti per l’attivazione della riserva di esame parlamentare.

<sup>80</sup> V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, cit., *passim*.

<sup>81</sup> Sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Italia cfr. R. BIFULCO, *Il principio di pareggio del bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, pp. 249-265; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012, pp. 43 ss.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 12/2012, pp. 1-42; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio, tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2012, pp. 1-10; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2012, pp. 1-26; M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, n. 6/2013, pp. 1-36; F. R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *rivistaaic.it*, n.1/2015, pp.1-18.

dai rispettivi regolamenti parlamentari, esercitino “la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”.

La scelta operata di dare rango costituzionale al controllo parlamentare sulla finanza pubblica rappresenta, indubbiamente, una novità per la funzione di controllo che, come è stato sottolineato, “nella storia del parlamentarismo italiano, per molto tempo non ha trovato adeguato spazio di attuazione”<sup>82</sup>. Tale riforma sembra essere andata nella direzione di una concezione del controllo più ampio “di quello connotato al circuito fiduciario” che “sembra presupporre un'interazione rafforzata delle due Camere anche con soggetti ‘esterni’, tra cui le amministrazioni territoriali”<sup>83</sup>, aprendo ad un'interpretazione della funzione di controllo più circolare e partecipata. Un controllo parlamentare che, così inteso, almeno dal punto di vista del “dover essere”, dovrebbe risultare fondamentale per il “corretto funzionamento del circuito di responsabilità connesso alle procedure *multilevel* di bilancio”<sup>84</sup> proprio in virtù degli stringenti vincoli della *governance* economica europea. Questi ultimi dovrebbero - e il condizionale è d'obbligo - trovare nel controllo parlamentare<sup>85</sup> uno “strumento non secondario per inserirsi nel circuito di determinazione e di

---

<sup>82</sup> D. A. CAPUANO - E. GRIGLIO, *La nuova governance europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 252.

<sup>83</sup> *Ivi*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>85</sup> Da non dimenticare inoltre, che la legge n. 243 del 2012, recependo quanto prescritto dall'art. 3 del TFC in relazione al rispetto delle prerogative dei Parlamenti in ordine ai meccanismi di correzione della regola del pareggio di bilancio (prerogative riconosciute anche dalla legge costituzionale del 2012) ha previsto procedure parlamentari diverse che vedono il coinvolgimento, a seconda dei casi, delle Assemblee o delle commissioni parlamentari. Le assemblee diventano così di volta in volta o destinatarie di informazioni da parte del Governo - come nel caso previsto dall'art. 7 della legge n. 243 del 2012 che prevede un obbligo per il Governo di informare le Camere nel caso preveda nell'esercizio finanziario in corso, scostamenti del saldo consolidato o del saldo strutturale rispetto a quanto previsto -, oppure svolgono una funzione consultiva - come nel caso degli artt. 11, c. 3 e 12, c. 3 della legge n. 243 del 2012 che prevedono rispettivamente un parere delle commissioni competenti per materia sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla ripartizione del Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali e un parere delle commissioni competenti per materia sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio con cui viene definito il contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - oppure, ancora, hanno il potere di deliberare direttamente - come, naturalmente, nel caso di espressa autorizzazione a maggioranza assoluta delle Camere sull'indebitamento. Merita infine ricordare che la partecipazione delle Camere nella fase di elaborazione della *governance* economica è complessivamente rilevante anche durante il complesso ciclo del cosiddetto “semestre europeo” attraverso la possibilità per le Camere di votare risoluzioni sull'*Annual Growth Survey* elaborato ad inizio anno dalla Commissione Europea che sono indirizzate al Governo ma che possono anche essere trasmesse alle istituzioni europee nell'ambito del dialogo politico. Stessa cosa dicasi per presentazione del Def in aprile, che permette alle Camere, anche in questo caso attraverso l'approvazione di risoluzioni, di esprimere una posizione sugli obiettivi programmatici nei tempi prescritti per l'invio, entro il 30 aprile, del Programma di riforma e del Programma di Stabilità per il quale, peraltro, il regolamento del CE n. 1466/97, modificato da uno dei regolamenti del *Six Pack* (il n.1175/2011) prevede espressamente l'informazione sull'approvazione parlamentare. In tal senso, V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, p. 13.

verifica della politica unionale”<sup>86</sup> e per favorire la “via della democratizzazione” e della saldatura con i principi della sovranità popolare<sup>87</sup>. D’altronde la possibilità per la discussione e la decisione parlamentare<sup>88</sup> di implementare la dialettica tra Parlamento e Governo, da un lato, e la dialettica tra maggioranza e opposizione, dall’altro, potrebbe - e anche in questo caso il condizionale è d’obbligo - costituire un’opportunità per svolgere uno scrutinio effettivo sul rispetto dei vincoli della *governance* economica da parte del Governo, nonché un’occasione “per recuperare più ampi spazi di trasparenza e democraticità nel funzionamento delle procedure di *governance* economica”<sup>89</sup>.

In tale ambito, come non ricordare il ruolo dell’Ufficio parlamentare di bilancio? La legge costituzionale n. 1 del 2012 aveva infatti previsto all’art. 5 lett. f) (cui la legge “rinforzata” prevista dall’art. 81, c. 6 Cost. ha rinviato), l’istituzione presso le Camere, “nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio”. La legge n. 243 del 24 dicembre 2012 ha così creato l’Ufficio parlamentare di bilancio (c.d. *Fiscal Council*)<sup>90</sup>, istituito per entrambe le Camere<sup>91</sup>. L’Ufficio

---

<sup>86</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio del bilancio*, cit., p. 5.

<sup>87</sup> *Ivi*. L’autore intravedeva in questa previsione la medesima portata per i Parlamenti del controllo sul principio di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Lisbona.

<sup>88</sup> P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013, p. 403.

<sup>89</sup> Cfr. D.A. CAPUANO - E. GRIGLIO, *La nuova governance europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., p. 254.

<sup>90</sup> Tale organismo, oltre che dalla legge costituzionale del 2012, è stato previsto anche da uno dei regolamenti UE del *Two Pack*, il regolamento n. 473 del 2013 che aveva previsto l’obbligo per gli Stati membri di istituire entro il 31 ottobre 2013 organismi indipendenti o caratterizzati da autonomia funzionale.

<sup>91</sup> L’art. 16 della legge n. 243 del 2012 ha optato per una composizione che riflette “lo stampo integralmente parlamentare” prevedendo che sia composto da tre membri nominati con decreto adottato d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati “scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale” nell’ambito di un elenco di soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari, a maggioranza dei due terzi dei componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari. Nonostante il rinvio ai regolamenti parlamentari operato dalla legge n. 243, la mancata modifica delle norme regolamentari delle due Camere e la necessità di applicazione dal 1° gennaio 2014 (così come era previsto dalla legge rinforzata del 2012), hanno comportato a cura degli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio, d’intesa con le Presidenze dei due rami del Parlamento, l’elaborazione di un Protocollo sperimentale – ispirato alle *best practices* di altri Paesi - accettato a larga maggioranza nella seduta del 21 novembre 2013 dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati e dalla Giunta del Regolamento del Senato. Ai sensi del c. 3 dell’art. 16, l. n. 243 del 2012, “i membri del Consiglio sono nominati per sei anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo per l’intera durata del mandato. Per gravi violazioni dei doveri d’ufficio, i membri del Consiglio possono essere revocati dall’incarico con decreto adottato d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari”. D. A. CAPUANO - E. GRIGLIO, *La nuova governance europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., p. 254 ss.

parlamentare di bilancio – di cui la legge riconosce il carattere pienamente autonomo con indipendenza di giudizio e valutazione - ha essenzialmente un potere di analisi e verifica tecnica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio<sup>92</sup>. La dottrina non ha mancato di sottolineare il connotato “strategico” di tale istituzione “nella prospettiva della piena valorizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica” misurabile anche “dalla capacità del Parlamento di rendersi in qualche misura autonomo dal tradizionale canale governativo”<sup>93</sup>.

#### **2.4. Il controllo parlamentare su segreto di Stato e *intelligence*: il ruolo del Copasir**

Nell'ambito della disamina delle trasformazioni della funzione di controllo parlamentare svolta in questa sede, non può non essere citata l'evoluzione di questa attività presso uno dei settori di policy più sensibili - quale quello della sicurezza. Mi riferisco, in particolare, al settore del segreto di Stato e *intelligence* e al ruolo del Copasir (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica), organo parlamentare di controllo istituito dalla legge n. 124 del 3 agosto 2007 in sostituzione del Copaco (Comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti) previsto dalla vecchia disciplina risalente al 1977. La partita politica che nell'estate scorsa si è giocata per l'attribuzione della presidenza del Copasir ad uno dei gruppi dell'opposizione<sup>94</sup>, secondo quanto stabilito dalla legge, ha contribuito a riportare all'attenzione dell'opinione pubblica il ruolo di questo organo parlamentare, a dimostrazione di quanto i temi della sicurezza e del rispetto delle regole democratiche nell'esercizio dei poteri spettanti all'Esecutivo in tale ambito siano ormai divenute questioni su cui gli ordinamenti sono chiamati a confrontarsi

---

<sup>92</sup> A definire con precisione le competenze del *Fiscal Council* è l'art. 18 della legge n. 243 del 2012, che specifica che l'Ufficio effettua le proprie analisi in merito alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; all'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; agli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e all'osservanza delle regole di bilancio; alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; all'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo; e ad ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni. La legge crea anche un collegamento tra l'Ufficio parlamentare bilancio e le commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica stabilendo che esso predispone analisi e rapporti anche su loro richiesta. Tale collegamento si estende anche al caso in cui l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo. In tal caso, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, il Governo è tenuto ad illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni oppure ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio. Sull'Ufficio parlamentare di bilancio cfr. F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello: atti del Convegno, Roma-Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015*, cit., p. 397 ss; V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>93</sup> D.A. CAPUANO - E. GRIGLIO, *La nuova governance europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., p. 256.

<sup>94</sup> Sull'attribuzione della Presidenza del Copasir nel dibattito attuale e nella prassi recente v. G. DE FILIO, *La presidenza del COPASIR deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione?*, in *laCostituzione.info*, 11 giugno 2018.

quotidianamente e come queste assumano, politicamente e per l'opinione pubblica, sempre più rilevanza proprio per il contenuto "sensibile" delle attività inerenti.

D'altronde, com'è noto, gli eventi internazionali legati al terrorismo, e in generale le numerose minacce alla sicurezza globale, inducono sempre più gli ordinamenti ad interrogarsi sulla loro capacità di bilanciare i principi fondamentali del costituzionalismo democratico con le necessità di approntare misure efficaci al fine di salvaguardare lo Stato e i singoli individui. In tale contesto, un tema particolarmente rilevante che negli ultimi anni ha cominciato a suscitare un interesse sempre più intenso da parte della dottrina in numerosi Paesi è proprio quello relativo alla gestione del segreto di Stato e dell'*intelligence* e del relativo sistema di controlli.

In Italia il controllo parlamentare su segreto ed *intelligence*, a differenza di altri ordinamenti dove ha fatto più fatica a farsi strada, ha cominciato ad affermarsi già a partire degli anni Settanta. La nascita dell'attuale Copasir che si deve alla legge n. 124 del 3 agosto 2007 si colloca, infatti, in una linea evolutiva rispetto alla precedente legge n. 801 del 24 ottobre 1977, che per la prima volta non solo colmò un vuoto normativo non più sostenibile, ma introdusse una disciplina organica e unitaria su segreto di Stato ed *intelligence*, quale esito, tra le altre cose, dell'esigenza del riconoscimento di un sistema di garanzie in tale ambito in un ordinamento dominato dalla *conventio ad excludendum*.

Non entro in questa sede nel merito della complessa evoluzione della disciplina legislativa in materia e delle sue radici storiche<sup>95</sup>; mi limito qui a rilevare l'importanza della legge del 2007<sup>96</sup>, la quale non solo ha riconfermato il carattere unitario e organico della disciplina in materia<sup>97</sup> rispetto a quella del 1977, ma ha

---

<sup>95</sup> Rinvio a P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 188 e ss.; ID., *La dimensione del controllo parlamentare su segreto di stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio* in *Democrazia e Sicurezza*, n. 1/2018, 11 agosto 2018, pp. 37-108.

<sup>96</sup> Sulla normativa del 2007 v. A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *rivistaaiic.it*, 9 febbraio 2009; A. SPATARO, *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello stato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013, p. 31 ss.; G. SAPIENZA, *La nuova disciplina del segreto di Stato: profili sostanziali*, in G. ILLUMINATI, (a cura di), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Torino, Giappichelli, 2010; M. PANZAVOLTA, *Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato*, in *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, cit. p. 166. S. GAMBACURTA, *I controlli, il segreto di Stato e le classificazioni di sicurezza*, in S. GAMBACURTA - C. MOSCA - G. SCANDONE - M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il Segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n.124)*, Milano, Giuffrè, 2008; D. ROMANAZZI, *Segreti, nulla-osta, classifiche di segretezza*, in *Costituzioni e sicurezza dello stato*, cit., p. 1067 ss.

<sup>97</sup> Un carattere di cui anche recentemente nel *Relazione annuale 2017* del Copasir del 24 gennaio 2018 è stata sottolineata l'importanza definendolo un «patrimonio che i componenti del Comitato hanno più volte rivendicato e salvaguardato, consapevoli che le regole su competenze, attribuzioni, limiti e tutele in un ambito cruciale per la sicurezza dello Stato esigono stabilità e continuità e acquistano una maggiore autorevolezza se la cornice nella quale esse operano resta il più possibile unitaria e non frammentata» e sottolineando l'importanza a livello culturale della «la costruzione di un vero e proprio sistema per l'informazione e la sicurezza, sistema che implica una rete, un'interconnessione ed un coordinamento tra i diversi attori, nel rispetto delle prerogative e competenze assegnate» (p. 27).

anche contribuito al rafforzamento del controllo parlamentare, ulteriormente implementato con le successive modifiche del 2012.

Al Copasir - che per legge deve essere presieduto da un parlamentare dell'opposizione in funzione di garanzia<sup>98</sup> e che ha una composizione paritetica tra maggioranza e opposizione - sono stati attribuiti, rispetto al vecchio Copaco, maggiori poteri di vigilanza sia sul segreto di Stato, sia sull'attività dei servizi di informazione. Innanzitutto, è ad esso attribuito un compito di verifica «in modo sistematico e continuativo» dell'attività dei servizi di informazione per la sicurezza, verifica che si sostanzia nel controllo che tali attività si svolgano nel rispetto della Costituzione e delle leggi «nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni» (art. 30, c. 2). A tal fine sono ad esso conferite numerose funzioni di controllo precisate all'art. 31 ed assegnate funzioni consultive specificate nell'art. 32, mentre ai sensi dell'art. 33 gli vengono riconosciuti diritti di informazione da parte del Governo<sup>99</sup>. Al Copasir è riconosciuta inoltre la possibilità di svolgere audizioni del Presidente del Consiglio, dell'Autorità delegata, dei Direttori di CISR, DIS, AISI e AISE nonché, qualora ne ravveda la necessità «in casi eccezionali» e con «delibera motivata», dei dipendenti dei sistemi di informazione (alle quali però il Presidente del Consiglio può opporsi per giustificati motivi) e di «ogni altra persona non appartenente al sistema di informazione per la sicurezza in grado di fornire elementi di informazione o di valutazione ritenuti utili ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare» (art. 31, cc. 2 e 3)<sup>100</sup>.

In merito alla richiesta di documenti o informazioni agli appartenenti al Sistema di informazioni di sicurezza, nonché agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione, la legge prevede che, quando la loro trasmissione pregiudichi «la sicurezza della Repubblica, i rapporti con gli Stati esteri, lo svolgimento di operazioni in corso o l'incolumità di fonti informative, collaboratori o appartenenti ai servizi di informazione» (art. 31, c. 8) il destinatario possa manifestare al Comitato un'esigenza di riservatezza. Di

---

<sup>98</sup> C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di stato*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 375-415; S. DUCCI, *The Italian parliamentary intelligence oversight committee: an analysis in the light of international legal standards and best practices*, Research paper, Athens: Research Institute for European and American studies, 2009, pp. 1-34; V. PUPO, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Padova, Cedam, 2018, p. 253 ss.

<sup>99</sup> L'art. 33, c. 1 della legge del 2007 prevede infatti che «il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette ogni sei mesi al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica una relazione sull'attività dei servizi di informazione per la sicurezza, contenente un'analisi della situazione e dei pericoli per la sicurezza».

<sup>100</sup> Tutti i soggetti ascoltati hanno il dovere di riferire al Comitato con completezza e lealtà (art. 31, c. 4). La legge disciplina anche il potere del Comitato di chiedere (art. 31, c.5) copia di atti e documenti che riguardano procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria (la quale può trasmettere tali documenti anche di propria iniziativa) o presso altri organi inquirenti. Ai sensi dell'art. 31, c. 6 «L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente alla trasmissione della documentazione richiesta ai sensi del comma 5, salvo che non rilevi, con decreto motivato per ragioni di natura istruttoria, la necessità di ritardare la trasmissione. Quando le ragioni del differimento vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato, ma perde efficacia dopo la chiusura delle indagini preliminari.»

fronte all'insistenza del Comitato parlamentare, la questione viene sottoposta alla valutazione del Presidente del Consiglio che, entro 30 giorni, decide sulla sussistenza o meno dell'esigenza di riservatezza. La legge in ogni caso tutela i poteri investigativi del Comitato prevedendo che «in nessun caso l'esigenza di riservatezza di cui al comma 8 o il segreto di Stato possono essere opposti al Comitato che, con voto unanime, abbia disposto indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge» (art. 31, c. 9). Si aggiunga che il Comitato, nel caso non ritenga fondata la decisione relativa al mantenimento della riservatezza oppure in assenza di una risposta del Presidente del Consiglio, ha il potere (art. 31, c. 10) di riferire a ciascuna Camera.

Il Copasir si è visto attribuire anche compiti specifici in tema di controllo sul segreto di Stato. Gli artt. 40, c. 5 e 41, c. 9 della legge del 2007 disciplinano infatti l'intervento del Copasir anche nel procedimento di richiesta da parte del giudice al Presidente del Consiglio della conferma del segreto opposto nel processo. In tale ipotesi, il Presidente del Consiglio è tenuto a dare comunicazione al Copasir di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato indicandone le ragioni essenziali, e il Comitato intanto avrà la facoltà, anche in questo caso come nel precedente, di investire della questione il Parlamento per le valutazioni politiche del caso. In questa previsione si coglie, ancora una volta, la natura politica del controllo svolto dal Copasir, il quale non può in alcun modo modificare la decisione riguardo all'apposizione o alla conferma del segreto, ma può far avviare una valutazione di natura politica al fine di censurare "sul piano politico" il cattivo uso del segreto di Stato, che potrebbe tradursi nella possibilità di far scattare i meccanismi della responsabilità del Governo, attraverso l'apertura di una crisi.

Come si è detto, il Copasir è anche titolare di funzioni consultive e pertanto esso può emanare pareri obbligatori ma non vincolanti sugli schemi di regolamenti previsti dalla legge o attinenti all'organizzazione del contingente speciale.

Esso deve infine presentare «una relazione annuale al Parlamento per riferire sull'attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza» e può anche trasmettere allo stesso «informative o relazioni urgenti».

Il ruolo del Copasir è stato poi ulteriormente ampliato con la legge n. 133 del 7 agosto 2012, con la quale sono state apportate alcune modifiche alla legge n. 124 del 2007 per rispondere all'esigenza di rafforzare il sistema dei controlli che, sebbene ampliato rispetto alla normativa del 1977, non era ancora stato in grado di essere sufficientemente incisivo, sia sul fronte del controllo parlamentare del Copasir, sia su quello giurisdizionale operato dalla Corte Costituzionale, la quale aveva manifestato in alcune sue

pronunce una sorta di *self restraint* in materia di segreto di Stato<sup>101</sup>. La nuova legge, pur lasciando inalterato l'impianto di quella del 2007, ha inciso, tra le altre cose, soprattutto sul rafforzamento del controllo parlamentare del Copasir<sup>102</sup>.

In primo luogo, come è stato sottolineato dalla dottrina, la normativa del 2012 ha designato il Copasir quale «supervisore generale di tutta l'organizzazione delle informazioni per la sicurezza nazionale»<sup>103</sup>. In tale prospettiva, l'art. 5 della legge del 2012 ha modificato l'art. 30 della legge del 2007 con l'introduzione del c. 2 *bis*, che specifica, in merito al controllo del Copasir sulle azioni del sistema dei servizi -le quali, ai sensi del c. 2, devono svolgersi nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni -, che «è compito del Comitato accertare il rispetto di quanto stabilito dall'articolo 8 comma 1<sup>104</sup>, nonché verificare che le attività di informazione previste dalla presente legge svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza rispondano ai principi della presente legge». L'art. 7 della nuova legge ha anche aumentato i poteri del Comitato inerenti la funzione consultiva, prevedendo, con novella al comma 1 dell'art. 32 della legge del 2007, che il Comitato parlamentare esprima un parere anche sulle delibere del CISR, sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il DIS e i servizi di informazione per la sicurezza e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi, nonché sul piano annuale delle attività dell'ufficio ispettivo del DIS. L'art. 6, poi, ha modificato il comma 9 dell'articolo 31 della legge 3 agosto 2007 sostituendo il requisito della maggioranza qualificata dei due terzi a quello dell'unanimità con cui poter disporre indagini sulla rispondenza dei comportamenti degli appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge, e sulle quali

---

<sup>101</sup> Cfr. in particolare, Corte Costituzionale, sentenza n. 106 del 10 marzo 2009 sul caso Abu Omar. Sulla vicenda Abu Omar v. Spataro 2013, 43. Vedi altresì la sentenza della Corte Costituzionale n. 40 del 23 febbraio 2012.

<sup>102</sup> La legge ha modificato l'art. 1 della legge del 2007 ricomprendendo tra le competenze Presidente del Consiglio quella per cui, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, egli assegna al DIS e «ai servizi di informazione per la sicurezza direttive per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali». La legge ha anche proceduto ad una razionalizzazione delle spese e delle attività dei servizi di informazione. L'art. 3 della legge del 2012 ha infatti modificato l'art. 4 della legge 124 del 2007, incrementando le funzioni di coordinamento del DIS con l'attribuzione della gestione degli approvvigionamenti e dei servizi logistici dell'AISE e dell'AISI e della direzione delle attività di ricerca informatica, al fine dell'incremento della tutela della sicurezza informatica. Cfr. A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali in Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2012, pp. 978-1012; M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2014, pp. 1-12, pp.; G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, n. 3/2012, pp. 585-599.

<sup>103</sup> M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica*, cit., p.4.

<sup>104</sup> Merita ricordare che l'art. 8 della legge n. 124 del 2007 prevede che le funzioni attribuite al DIS, all' AISI e all'AISE, non potranno essere svolte da nessun altro ente, organo o ufficio.

non possono essere opposti in nessun caso l'esigenza di riservatezza di cui al comma 8 o il segreto di Stato. Tale modifica tende così a superare l'effettiva difficoltà per il Copasir di raggiungere l'unanimità. Sul segreto di Stato, inoltre, la nuova normativa ha introdotto ulteriori importanti novità, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale che in due importanti sentenze, la n. 106 del 2009 e la n. 40 del 2012, pur ribadendo la propria competenza in sede di conflitto di attribuzioni, aveva confermato che «il sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segretazione resta affidato in via esclusiva al Parlamento», essendo, quella parlamentare, «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo», con esclusione di qualsiasi sindacato giurisdizionale al riguardo (sentenze n. 106 del 2009 e n. 86 del 1977)<sup>105</sup>. Di qui l'esigenza di un rafforzamento del controllo parlamentare sul segreto, affinché questo, da «strumento di difesa degli interessi supremi della comunità nazionale» non «si trasfigurasse in abusivo mezzo di dominazione politica delle maggioranze di governo»<sup>106</sup>. A tal fine, gli artt. 10 e 11 della legge n. 133 del 2012, integrando l'art. 40, c. 5 e l'art. 41, c. 9 relativi alla tutela del segreto e al divieto di riferire su fatti coperti da segreto, hanno previsto che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del Comitato parlamentare, espone, in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato».

Ne risulta pertanto un'accentuazione del controllo del Copasir: in caso di conferma dell'opposizione del segreto, infatti, il Presidente del Consiglio è ora obbligato ad esporre non più solamente le «ragioni essenziali», come in passato, le quali potevano anche risultare non sufficienti per un vero e proprio controllo, ma una più consistente documentazione nell'ambito di una seduta segreta. Al Copasir viene dunque attribuita la possibilità di rapportarsi direttamente con il Presidente del Consiglio, titolare esclusivo del potere di opporre il segreto di Stato, rendendo quindi più effettiva la possibilità di un

---

<sup>105</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 23 febbraio 2012, cons. in dir. n. 5. Cfr. A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'inesistenza dei "fatti eversivi" come autonoma fattispecie di reato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2012, p. 526 ss.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2012, p. 534 ss.; R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2012, p. 2327 ss. Sul segreto di Stato e l'interpretazione della Corte Costituzionale v. altresì M. CATANZARITI, *Segreto e potere: i limiti della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 147 ss.

<sup>106</sup> G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, cit., pp. 591, il quale sottolinea come la legge n. 133 del 2012 abbia rimesso «in asse la funzione di tutela del segreto di Stato con i postulati della forma di governo parlamentare delineati dalla Costituzione, che, nella specie, trovano la loro positiva concretizzazione nell'esigenza di un controllo politico effettivo e non puramente declamatorio sul segreto di Stato».

maggiore controllo (politico) attraverso un più forte raccordo tra Parlamento e Governo in materia di segreto di Stato<sup>107</sup>.

Va ricordata, infine, la riforma introdotta dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198 di conversione del d.l. 174/2015, che ha previsto il parere del Copasir anche quando, in situazioni di crisi o di emergenza «all'estero che coinvolgano aspetti del sistema di sicurezza o per la protezione di cittadini italiani all'estero», il Presidente del Consiglio ha il potere di emanare disposizioni ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124 per l'adozione di misure di *intelligence* con la specifica cooperazione di forze speciali della difesa (art. 7 bis, c.1, d.l. 174/2015). Lo stesso Copasir viene poi informato delle misure adottate (art. 7 bis, c. 2. d.l. 174/2015). Il Comitato, dunque, deve essere informato *ex ante* prima che venga presa qualsiasi decisione in merito, ma anche *ex post* sulle misure adottate nei casi di emergenza o nei casi previsti dal decreto entro 30 giorni dalle fine delle operazioni intraprese secondo le modalità previste dall'art. 33, c. 4 della legge 124 del 2007<sup>108</sup>.

Si tratta di un progressivo ampliamento delle competenze dell'organo parlamentare di controllo che – sia pure con dei limiti - testimonia di un certo grado di maturità istituzionale raggiunto dal nostro ordinamento nel concepire un progressivo allargamento del controllo democratico in un settore sensibile come quello della sicurezza, dell'*intelligence* e del segreto di Stato, e che dà la misura sul piano istituzionale dell'importanza assunta dal controllo parlamentare in tale ambito.

### 3. Conclusioni

Numerosi sono i profili emersi che confermano che il Parlamento è un'istituzione fondamentale ed insostituibile in ogni assetto democratico; e il suo ruolo, anche se messo alla prova, non può che essere riaffermato.

Se è vero che oggi il Parlamento soffre il disagio di operare in « un contesto di sovranità progressivamente dispersa »<sup>109</sup>, che in qualche modo lo allontana « dalle implicazioni tradizionali del principio di rappresentanza », di contro esso rimane, per natura, l'unica istituzione in grado sintetizzare al meglio i

---

<sup>107</sup> M. MALVICINI, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare: Il rapporto tra presidente del consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)* in *forumcostituzionale.it*, 11 maggio 2016, pp. 1-11.

<sup>108</sup> Sul punto si veda Copasir, Relazione ai sensi dell'articolo 7-bis del decreto legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198, sull'efficacia delle misure in materia di *intelligence* di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa, 24 gennaio 2018, nella quale il Copasir ha espresso specifici indirizzi volti a garantire sempre le dovute comunicazioni al Comitato su ogni singolo intervento di *intelligence* anche all'interno di operazioni complesse.

<sup>109</sup> A. MASTROPAOLO - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 164.



valori della trasparenza e dell'*accountability* democratica » attraverso la definizione di quello che è stato definito, non senza intento provocatorio, « un ruolo potenziale di arene di 'metasovranità' »<sup>110</sup>.

Aver posto l'accento sulla funzione di controllo in trasformazione nelle sue possibili declinazioni significa ripensare il Parlamento come insostituibile attore in una dinamica che lo vede nelle vesti di soggetto capace di ripensarsi al di là delle classiche definizioni delle funzioni parlamentari, e in grado di interagire, in funzione di controllo e coordinamento, nell'ambito di processi decisionali ormai sempre più complessi. Certo la capacità di utilizzare gli strumenti giuridici a disposizione per attivare un adeguato circuito del controllo dipende da molti fattori – talvolta politici e istituzionali insieme - che spesso alimentano una tensione tra l'essere e il dover essere del Parlamento; e tuttavia, è proprio nel tentativo di superare questa tensione risiede la sfida più importante per l'istituzione parlamentare nel prossimo futuro.

---

<sup>110</sup> *Ivi.*



# *Evidence-Based Policy* e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?

**di Davide Azzolini**

Ricercatore presso l'Istituto per la  
Ricerca Valutativa sulle Politiche  
Pubbliche della Fondazione Bruno  
Kessler (FBK-IRVAPP)

**e Marco Sisti**

Direttore dell'Istituto di Ricerche  
Economiche e Sociali (IRES) del Piemonte

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** La sfida dell'*evidence-based policy* lanciata ai Legislatori. **2.1** Produrre evidenza sugli effetti delle politiche. **2.2** Controllare l'attuazione delle politiche. **2.3** Il ruolo delle assemblee legislative. **3.** L'esperienza degli Stati Uniti. **3.1** La *Legislative Program Evaluation*. **3.2** L'*evidence-based policy* nel Congresso USA. **4.** La situazione nelle assemblee legislative italiane. **4.1** La strategia dei piccoli passi. **4.2** La costruzione del sistema di valutazione piemontese. **4.3** La nuova legge sulla valutazione delle politiche della Lombardia. **5.** Conclusioni.

*“Se vogliamo servizi pubblici più efficaci, abbiamo bisogno di un governo capace di apprendere, di sperimentare – un governo che verifichi, in modo robusto e sistematico, gli esiti delle innovazioni introdotte, che sia attento alla loro misurazione e che investa su ciò che davvero funziona. Senza sperimentazione, l'attività di governo ristagna”.*

Better Public Services Through Experimental Government  
Alliance for Useful Evidence, 2015

## **1. Premessa**

L'idea che la conoscenza della realtà - intesa anche come verifica degli esiti delle politiche attuate in passato - sia un presupposto fondamentale per migliorare le decisioni pubbliche non è nuova, né particolarmente originale. Così come non costituiscono una grande novità le giustificate lagnanze di commentatori politici, studiosi e addetti ai lavori sulla scarsa applicazione di tale idea all'interno dei processi decisionali.

Come è stato già sottolineato da diversi autori<sup>1</sup>, le considerazioni contenute nelle “prediche inutili” di Luigi Einaudi rispetto alla difficoltà di tradurre la conoscenza in azione pubblica, sebbene pubblicate più di sessant'anni fa, restano ancora oggi molto attuali e descrivono in modo calzante ciò che avviene in molte amministrazioni. A dispetto, peraltro, degli enormi passi avanti compiuti dalla tecnologia dell'informazione.

---

<sup>1</sup> V. il saggio del 2012 di E. GIOVANNINI, *Conoscere per decidere*, in *il Mulino*, n. 1/2013, pp. 162-177 nonché l'articolo di M. CENTRA, *Conoscere per deliberare. La predica inutile di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche*, in *questo numero di federalismi.it*.

Di recente però sono comparsi nuovi segnali, piuttosto incoraggianti, che mostrano un risvegliato interesse delle istituzioni sia nella produzione di solide informazioni sull'efficacia delle politiche, sia nel loro successivo utilizzo per la costruzione di scelte più consapevoli. Questo “risveglio istituzionale” non è casuale. È il frutto di un lavoro di lunga lena, condotto da un ampio movimento internazionale, attivo già da diversi anni, che s'ispira ai principi dell'*evidence-based policy* (EBP) e che ha coinvolto centri di ricerca, agenzie intergovernative, associazioni professionali, organizzazioni filantropiche ed enti pubblici illuminati<sup>2</sup>.

Questo breve articolo intende far emergere le tracce lasciate da questo movimento nelle iniziative assunte da alcune assemblee legislative. La nostra attenzione si concentrerà sull'esperienza statunitense - in particolare su una legge approvata nel 2018 dal Congresso degli Stati Uniti - e su quella maturata in Italia, soprattutto presso i Consigli regionali.

## **2. La sfida dell'*evidence-based policy* lanciata ai Legislatori**

Chi studia le politiche pubbliche – ma anche chi lavora all'interno di un'amministrazione - sa bene che esse non sono quasi mai l'esito di un processo completamente razionale. Nascono piuttosto dalla mescolanza di volontà incerte, di interessi contrapposti, di piccoli compromessi, di appelli retorici, di decisioni assunte velocemente, in condizioni spesso d'emergenza (vera o presunta). In tali situazioni lo spazio concesso a una conoscenza rigorosa dei problemi e delle soluzioni proposte per tentare di risolverli può apparire molto risicato, quasi nullo.

Il movimento culturale ispirato all'*evidence-based policy* si fonda sulla convinzione che, sebbene queste condizioni costitutive dei processi decisionali non siano interamente eliminabili, sia comunque possibile migliorare la qualità del dibattito pubblico, aiutando gli attori che vi prendono parte ad utilizzare in modo non strumentale, nella costruzione delle loro argomentazioni, le evidenze prodotte dalla comunità scientifica. In particolare, tale movimento sostiene l'importanza di far uso, al fine di generare evidenza sull'efficacia delle politiche, di rigorosi studi di valutazione ispirati all'approccio controfattuale. Prima di proseguire oltre è importante comprendere di che cosa si tratta.

---

<sup>2</sup> A tale movimento – non formalmente costituito – possono essere “iscritti d'ufficio” molti soggetti. Tra quelli più noti a livello internazionale si citano J-Pal (*Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*), centro di ricerca internazionale sull'efficacia delle politiche di contrasto alla povertà; l'*Alliance for Useful Evidence*, network promosso da Nesta per favorire l'impiego dell'evidenza scientifica nelle politiche sociali; il *Behavioural Insight Team*, organismo nato in seno al governo britannico per sperimentare politiche di *nudging*; il DIME (*Development Impact Evaluation*) della Banca Mondiale, una struttura che finanzia la realizzazione di progetti di valutazione in molti Paesi; la *Coalition for Evidence-Based Policy*, nata negli Stati Uniti a supporto dello staff del Congresso federale e oggi assorbita nei programmi della Fondazione “Arnold Ventures”; IZA, l'Istituto tedesco di economia del lavoro; il *Centre for Research on Impact Evaluation* della Commissione Europea. Altre importanti istituzioni sono citate all'interno dell'articolo con riferimento all'esperienza statunitense e italiana.

## 2.1 Produrre evidenza sugli effetti delle politiche

Secondo il movimento dell'EBP, la valutazione delle politiche risponde a un obiettivo fondamentale: serve ad apprendere se, e in che misura, un particolare intervento pubblico sottoposto ad esame produce gli effetti desiderati (o se ne produce di indesiderati). Per rispondere a questo tipo di domanda l'approccio valutativo da molti ritenuto come il più solido scientificamente è quello sperimentale. In cosa consiste?

Il principio su cui si basa la valutazione sperimentale è piuttosto semplice. Prima di adottare una politica su larga scala, può essere utile dar vita ad un progetto pilota su un campione limitato di soggetti al fine di verificarne gli effetti. Il tratto distintivo di questo approccio sta nella selezione casuale di chi sarà sottoposto alla politica. La costruzione in base ad un processo di randomizzazione (sorteggio) di due gruppi di soggetti - il primo formato da "trattati", il secondo da "non trattati" - consente di avere delle stime affidabili di quanto la politica pubblica sia riuscita a "fare la differenza". Questa pratica, spesso citata utilizzando l'espressione inglese *randomized controlled trials (RCTs)*, è nata in ambito clinico, dove abitualmente prima di collocare un farmaco sul mercato si provvede ad osservarne gli effetti sulla salute di un gruppo di pazienti scelti per estrazione casuale.

Naturalmente non sempre una politica pubblica può essere valutata seguendo l'approccio sperimentale. In molti casi l'estrazione casuale dei partecipanti all'intervento non è una strada percorribile. La comunità scientifica ha dunque sviluppato diverse tecniche e strategie di ricerca per valutare gli effetti delle politiche senza ricorrere necessariamente all'utilizzo di un gruppo di controllo. La sfida cognitiva alla quale si tenta di rispondere resta però la stessa: per capire se una politica funziona davvero, è necessario avere un'idea, fondata empiricamente, di che cosa sarebbe successo se quella stessa politica non avesse avuto luogo (situazione controfattuale).

La necessità di valutare gli effetti di una politica porta con sé un'esigenza altrettanto importante: comprendere quale concreta attuazione sia stata data all'intervento e a cosa siano imputabili eventuali deficit attuativi. Si parla in questi casi di "controllo sull'attuazione". Occorre a questo proposito introdurre una distinzione sull'utilizzo del termine *controllo*.

## 2.2 Controllare l'attuazione delle politiche

*Controllo* è un termine dall'uso polivalente. Questa polivalenza semantica genera spesso confusione. Nel tempo, in seno al processo di trasformazione della pubblica amministrazione italiana, i riferimenti alle attività di controllo, in testi di legge e documenti amministrativi, sono aumentati in misura esponenziale, non rinviando sempre a un significato chiaro e univoco. È opportuno perciò spiegare con quale significato esso viene utilizzato in queste pagine.

In generale, la nozione di controllo implica che vi sia un rapporto tra due soggetti, per il quale uno dei due, il controllato, subisce un'attività di accertamento sui comportamenti che ha adottato in passato o che intende adottare in futuro; mentre l'altro, il controllore, assume, oltre al potere di ispezione sulle attività svolte dal primo, la facoltà di imporre veti, vincoli e sanzioni. Si presume quindi l'esistenza di un rapporto gerarchico e la prevalenza dell'autorità dell'uno su quella dell'altro.

Ad esempio, quando si parla del rapporto tra gli organi di un ordinamento, si può parlare della funzione di controllo svolta dall'assemblea legislativa, in rappresentanza dei cittadini-elettori, nei confronti dell'Esecutivo, alludendo sia ad attività tese ad acquisire informazioni molto puntuali sull'operato del Governo (gli strumenti del sindacato ispettivo), sia ad attività finalizzate a contenere la discrezionalità delle scelte del Governo e ad assicurare la loro coerenza con la volontà dell'assemblea (il potere di nomina di alcune cariche o la possibilità di far mancare la fiducia all'Esecutivo). Come è noto, spesso si fa riferimento all'insieme di queste attività, utilizzando l'espressione di "controllo politico"<sup>3</sup>.

Nelle pagine che seguono, quando si parla di "controllo sull'attuazione", si fa riferimento a un'attività analitica che persegue un obiettivo diverso. La finalità non è sottoporre un soggetto a una verifica puntuale delle sue azioni, al fine di premiarlo, o di punirlo, nel caso di deviazione dagli indirizzi ricevuti. Tantomeno la finalità è condizionarne l'azione con l'obiettivo di tenerlo legato a un mandato politico (o di altro tipo).

Come nel caso della valutazione degli effetti, di cui si è parlato nel precedente paragrafo, lo scopo di questo tipo di analisi è l'apprendimento di nuovi elementi, utili a giudicare se l'intervento stia davvero funzionando come previsto. Alla base vi è la consapevolezza che assai raramente le politiche vengono attuate secondo le buone intenzioni enunciate da chi le ha promosse e approvate. Esiste sempre uno scarto tra il disegno originario di una politica e ciò che viene concretamente realizzato. Molto spesso questo accade perché nel costruire tale disegno si sono sottovalutati alcuni vincoli oggettivi esistenti; oppure si è sopravvalutata la capacità degli enti coinvolti di dare corretta esecuzione ai mandati ricevuti. Si può parlare in questi casi di *deficit attuativo*. Il *controllo sull'attuazione* cerca di portare alla luce del sole tale deficit, al fine di individuarne le cause oggettive (più che le responsabilità soggettive), con l'idea che quanto emerge dall'analisi sia utile per aggiustare la rotta e far meglio la prossima volta. In questa ottica il fallimento di una politica non è qualcosa da nascondere, ma diventa un oggetto di studio fondamentale nel processo di miglioramento dell'azione pubblica.

---

<sup>3</sup> Cfr. P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*; E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, entrambi in questo numero di *federalismi.it*

### 2.3 Il ruolo delle assemblee legislative

Le assemblee legislative possono giocare un ruolo molto importante nel promuovere l'utilizzo di evidenza empirica nei processi decisionali pubblici, da almeno due punti di vista.

In primo luogo, l'assemblea legislativa, intervenendo sul piano normativo, può aiutare la costruzione di un sistema più "amichevole" nei confronti della produzione di analisi sull'attuazione e sui risultati delle politiche. L'adozione di norme generali, che devono perciò essere rispettate da tutti i soggetti che fanno parte del sistema, possono favorire pratiche tese a generare una rigorosa evidenza o, al contrario, possono essere di ostacolo a tali pratiche. Facciamo un esempio concreto, che sarà poi ripreso nella sezione che descrive l'esperienza statunitense.

Valutare gli effetti di un intervento pubblico è un'operazione molto complicata, se non impossibile, quando manca l'accesso a dati individuali (micro) che contengono informazioni sui destinatari: individui, famiglie, imprese, scuole, enti locali, ecc. Tali informazioni dovrebbero riguardare: (a) le caratteristiche che l'intervento intende modificare, (b) l'intensità e il tipo di intervento cui ogni singolo individuo è stato sottoposto, (c) le caratteristiche socio-anagrafiche che descrivono la diversa propensione degli individui ad essere sottoposti all'intervento. Peraltro, le stesse informazioni dovrebbero essere disponibili sia per i soggetti sottoposti all'intervento, sia per quelli che ne sono stati esclusi o comunque che non hanno preso parte alla politica. I recenti progressi tecnologici consentono, con sempre maggiore facilità, di disporre di archivi informatici contenenti dati di questo tipo. Non sempre però ai ricercatori impegnati nella realizzazione degli studi ne è consentito l'accesso, soprattutto per vincoli di natura burocratica.

È chiaro come il Legislatore possa fare moltissimo, pur nella garanzia del segreto statistico e nella tutela del principio di riservatezza dei cittadini, per facilitare la fruizione di microdati a centri di ricerca e dipartimenti universitari impegnati nel produrre conoscenza sugli effetti delle politiche. Imporre molte restrizioni a tale fruizione – affidando ad esempio all'ente che li gestisce la possibilità di scegliere a chi e a quali condizioni concederli – rischia di impedire di fatto lo svolgimento di studi seri e a basso costo (considerato che la rilevazione primaria dei dati è una delle principali fonti di spesa nei progetti di ricerca). In secondo luogo, l'assemblea legislativa può scegliere di dedicare tempo e attenzione ai risultati degli studi di valutazione, prevedendo norme, istituti e prassi lavorative interne che diano la giusta rilevanza a tali risultati e soprattutto ne facilitino la divulgazione in momenti chiave del processo decisionale. In altre parole, il Legislatore stesso può essere il primo fruitore delle attività di valutazione. Ciò significa però ampliare l'oggetto del proprio lavoro, che non dovrebbe concentrarsi esclusivamente nella redazione di nuove norme, ma nella costante osservazione di come hanno funzionato le politiche adottate in precedenza.



Come dimostrano le esperienze maturate negli Stati Uniti e in Italia, raccontate nelle prossime pagine, alcuni passaggi chiave, relativamente semplici da compiere, possono aiutare lo sviluppo di un diverso modo di lavorare anche all'interno delle assemblee. La costituzione di un organismo politico dedicato alla valutazione, la creazione di una struttura interna con personale in grado di offrire assistenza tecnica, l'attivazione di un gruppo di lavoro inter-istituzionale, del quale facciano parte anche funzionari dell'Esecutivo, l'organizzazione di momenti pubblici di confronto su ciò che emerge dagli studi svolti, sono azioni che fanno crescere aspettative e interesse nei confronti della produzione di evidenza empirica.

### 3. L'esperienza degli Stati Uniti

L'esperienza del Congresso federale e delle singole assemblee legislative (*State Legislatures*) degli Stati Uniti è per vari aspetti pionieristica. Da molti anni, ormai, in questo Paese si parla di *Legislative Oversight* (supervisione legislativa) e di *Legislative Program Evaluation* (LPE) per definire quel complesso di attività indirizzate ai legislatori e tese a descrivere i programmi implementati dall'amministrazione statale, verificare se essi sono gestiti in modo efficiente e determinare se, e in che misura, essi hanno raggiunto i loro scopi. Vediamo, quindi, qual è lo stato dell'arte dell'EBP negli organi legislativi statunitensi cercando di mettere in evidenza alcune delle configurazioni organizzative attualmente in essere e di illustrare le recenti novità normative a livello federale.

#### 3.1 La *Legislative Program Evaluation*

Come ampiamente descritto in letteratura<sup>4</sup>, la LPE ha preso piede in seno alle *State Legislatures* già a partire dagli anni Settanta. Ad oggi, all'interno di pressoché tutte le assemblee legislative statali sono state istituite delle unità ad hoc che hanno la specifica missione di condurre attività di valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche. Tali strutture, che in alcuni casi affiancano e in altri rinnovano strutture più tradizionali di controllo amministrativo e contabile, realizzano, o commissionano all'esterno, studi di valutazione sugli interventi promossi e regolati dalle leggi statali.

Sotto il cappello della generica funzione di *oversight*, le attività di *policy analysis* condotte da tali unità di valutazione rispondono a due esigenze conoscitive distinte: i) *accountability* e ii) apprendimento. La prima fa riferimento ad un'attività rivolta a stabilire se i comportamenti delle amministrazioni sono stati coerenti col mandato legislativo che hanno ricevuto, e rimanda pertanto alla nozione di controllo come già definito nella sezione precedente. La seconda, invece, coincide con la valutazione delle politiche in senso stretto,

---

<sup>4</sup> Si legga sul tema A. MARTINI A – F. ROSA – M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle Assemblee*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2001.

nella misura in cui ambisce a stabilire se un dato programma d'intervento pubblico contribuisce a risolvere il problema collettivo che lo ha motivato.

Le unità di valutazione istituite all'interno delle *State Legislatures* hanno come riferimento una Commissione permanente creata ad hoc e rigorosamente bipartisan. Questa costituisce il principale destinatario degli studi valutativi realizzati dall'ufficio di valutazione e controllo. Tuttavia, molto spesso, tali unità sono fortemente impegnate in un'azione di divulgazione dei risultati delle analisi condotte ad un pubblico più ampio, e in uno sforzo di diffusione dei risultati delle valutazioni mediante media tradizionali e non tradizionali, allo scopo di stimolare il dibattito pubblico circa l'efficacia degli interventi posti in essere.

Le modalità con cui vengono attivati gli studi valutativi sono le più disparate. Spesso il processo di valutazione ha inizio nel momento in cui viene redatto il testo della legge, nella fase del drafting legislativo. L'esempio più eloquente di tale modalità sono le "clausole valutative" inserite nei testi di legge e che impegnano l'amministrazione o l'assemblea a valutare gli esiti della legge. Tipicamente, tali clausole esplicitano gli obiettivi della valutazione, i criteri metodologici per la conduzione della stessa, lo stanziamento, i tempi, le fasi, le modalità di affidamento degli incarichi di valutazione.

Allo stesso tempo, le unità di valutazione mostrano anche un'elevata flessibilità e apertura verso l'esterno per quanto concerne l'individuazione di domande valutative e il successivo avvio di studi e approfondimenti. È spesso formalmente previsto che possano essere avviate valutazioni "spontanee e non pianificate" per far fronte ad eventi inattesi e contingenti, o a proposte pervenute da deputati, personale di staff dell'assemblea, rappresentanti del governo, ma anche da studiosi e professori universitari, da gruppi di interesse ed associazioni di categoria, persino da singoli cittadini. In questo modo si intende garantire un canale di comunicazione bi-direzionale tra la comunità di studiosi e analisti dedicati alla ricerca valutativa sulle politiche pubbliche e la comunità di *policy makers* impegnati, all'interno degli organi legislativi, nella produzione di norme e regolamenti.

### **3.2 L'evidence-based policy nel Congresso USA**

Spostandosi dal livello statale a quello federale, da anni, il Congresso USA ha posto in essere un'azione volta a stimolare, da parte dell'Esecutivo, la produzione di dati attendibili sull'attuazione delle leggi o l'affidamento a soggetti indipendenti esterni di studi di valutazione sugli effetti delle politiche. Attraverso agenzie come il *Government Accountability Office* (GAO) o il *Congressional Budget Office*, ad esempio, il Congresso acquisisce evidenze empiriche rilevanti circa i risultati dell'azione del governo ed esamina gli esiti delle analisi valutative condotte dall'amministrazione.

La cultura dell'*Evidence-Based policymaking* ha registrato continui progressi negli ultimi anni<sup>5</sup>. A livello congressuale, vale la pena sottolineare il ruolo svolto dal *Bipartisan Policy Center*. Il BPC è un *think tank* con sede a Washington DC che si propone di combinare le migliori idee dai partiti del Congresso degli Stati Uniti per fornire risposte ai problemi di policy che si presentano nella società americana. In un recente report sullo stato dell'evidence-based policymaking nel Congresso<sup>6</sup>, Il BPC ha elaborato una serie di raccomandazioni per rendere più sistematico l'uso dell'evidenza empirica nei processi decisionali. Tra il 2016 e il 2017 ha operato all'interno del Congresso la *U.S. Commission on Evidence-Based Policymaking*. Tale commissione ha concluso il proprio operato con la pubblicazione di un report finale "The Promise of Evidence-Based Policymaking"<sup>7</sup>, che ha prefigurato un futuro nel quale l'evidenza empirica rigorosa possa essere creata in modo efficiente e utilizzata sistematicamente nelle decisioni di governo al fine di costruire politiche più efficaci.

Il report propone ventidue raccomandazioni per favorire questa evoluzione, ponendo un'enfasi particolare su alcuni temi prioritari quali l'accesso ai dati, la gestione della privacy e il rafforzamento della c.d. *evaluation capacity building*, ossia un insieme di misure finalizzate a migliorare la capacità di generare e utilizzare l'evidenza valutativa nei processi legislativi e nelle scelte di governo.

Sulla base del lavoro della Commissione, il Congresso degli Stati Uniti nel 2018 ha approvato il cosiddetto *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act*, tramutato in legge nel gennaio del 2019<sup>8</sup>. Facendo proprie, le conclusioni della Commissione citata, la legge persegue tre principali obiettivi: (i) rafforzare la protezione dei dati e della privacy; (ii) migliorare l'accesso ai dati; (iii) incentivare la capacità del governo federale di produrre e utilizzare evidenza valutativa.

Nel prosieguo ci concentriamo in modo particolare su quest'ultimo punto, e pertanto sul c.d. *evidence-building capacity*. In primo luogo, la legge dà mandato ad ogni ministero e agenzia federale di sviluppare piani di sviluppo strategico dell'*evidence-based policymaking* (*Evidence-Building Plans*) finalizzati ad identificare ed affrontare le questioni di policy più rilevanti per l'agenzia. A testimonianza dell'importanza attribuita alla finalità di apprendimento e non tanto a quella di accountability, tali piani sono anche definiti *Learning Agendas*. Ogni piano deve contenere una serie di informazioni circa gli obiettivi delle valutazioni, i metodi

---

5 Per una rassegna delle esperienze e degli approcci *all'evidence-based policy*, si rimanda al recente volume: A. BOAZ – H. DAVIES – A. FRASER – S. NUTLEY, *What Works Now? Evidence-Based Policy and Practice Revisited*, Chicago, University of Chicago Press, 2019.

6 N. HART – E. DAVIS – T. SHAW, *Evidence Use in Congress: Challenges for Evidence-Based Policymaking*, Bipartisan Policy Center, 2018.

7 UNITED STATES. COMMISSION ON EVIDENCE-BASED POLICYMAKING, *The promise of evidence-based policymaking: Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking. Commission on Evidence-Based Policymaking*, 2017.

8 Public Law No: 115-435 (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174>).

utilizzabili e il loro potenziale uso nei processi di policy. I contenuti dei piani sono riassunti nella Tabella 1.

Tabella 1 - Contenuti dell'*Agency Evidence-Building Plan*

- Elenco delle domande di valutazione rilevanti su cui l'agenzia intende lanciare studi di valutazione atti a produrre evidenza empirica in supporto ai processi decisionali
- Lista dei dati che l'agenzia intende raccogliere, usare o acquisire per facilitare gli studi di valutazione e l'uso di evidenza empirica nel *polycymaking*
- Elenco ragionato degli approcci e dei metodi di analisi che l'agenzia intende impiegare al fine di produrre evidenza empirica utile ai processi decisionali dell'agenzia
- Individuazione delle criticità e indicazione delle possibili soluzioni per il loro superamento nel perseguimento degli obiettivi strategici
- Descrizione dettagliata dei passaggi che l'agenzia intende compiere per raggiungere gli obiettivi strategici

Ogni agenzia ha il compito di monitorare accuratamente lo svolgimento delle attività di *evidence building* e di autovalutare le proprie competenze in materia di *policy analysis*, analisi statistica e gestione di banche dati. Tale attività di monitoraggio e aggiornamento degli obiettivi strategici deve avvenire annualmente e portare alla contestuale elaborazione di un *evaluation plan*. Inoltre, ogni agenzia ha il compito di realizzare un inventario di tutti i dati utilizzabili per le attività di valutazione. La normativa prevede che, a cadenze biennali, il *Comptroller General* degli Stati Uniti, che svolge funzioni di direttore del GAO, informi il Congresso sui principali risultati di valutazione ottenuti dalle varie agenzie e sull'andamento delle attività valutative poste in essere, nonché fornisca delle raccomandazioni su come sviluppare ulteriormente le capacità valutative delle agenzie e ministeri.

Al fine di garantire che alla valutazione venga assegnato un ruolo prioritario all'interno dei processi decisionali, la norma prevede una serie di misure atte a rafforzare o supportare la capacità di ogni agenzia. Per quanto concerne l'organizzazione e le risorse umane necessarie allo svolgimento delle attività di valutazione, la normativa prevede che ogni agenzia individui un esperto come *evaluation officer* con dimostrata esperienza nel campo della valutazione, il quale ha il compito di coordinare le attività di valutazione e valutare la qualità delle valutazioni svolte e il loro effettivo utilizzo nei processi decisionali. Ogni agenzia è inoltre incaricata di nominare un *advisory committee* composto da figure in possesso di competenze specialistiche sia nei contenuti delle attività di *policy* dell'agenzia che nel campo metodologico dell'analisi e valutazione delle politiche e dell'analisi statistica.

Infine, la normativa riconosce il tema dell'accesso ai dati quale tema centrale per garantire l'effettuazione di studi di valutazione rigorosi. In tal senso, la norma prevede alcune misure atte, da un lato, a rafforzare la protezione della privacy e, dall'alto, a migliorare l'accesso ai dati per finalità di analisi. A questo riguardo,

la norma incoraggia agenzie e ministeri a rendere i dati pubblici e aperti, e a comunicare pubblicamente quali sono i dati in loro possesso, costruendo dei database pubblici contenenti le informazioni necessarie per l'utilizzo degli archivi messi a disposizione (metadati). A tal fine la normativa prevede la creazione di un portale unico per l'accesso ai dati, con l'ulteriore di ridurre costi e tempi di attesa per singoli ricercatori che volessero utilizzare dati pubblici.

#### **4. La situazione nelle assemblee legislative italiane**

La valutazione delle politiche si è affermata in Italia in tempi molto più recenti - e in modo assai meno deciso - rispetto agli USA. Si tratta di un'esperienza poco più che ventennale, segnata da molti rallentamenti e momenti di impasse. Ancora oggi, l'abitudine a discutere con pragmatismo l'attuazione e l'efficacia delle politiche adottate, assumendo come punto di partenza della discussione l'evidenza empirica prodotta, è tutt'altro che diffusa.

Nonostante ciò, anche in Italia si è costituita una rete – sempre più densa e ampia - di enti pubblici e centri di ricerca impegnati nel tentativo di trasmettere i principi e la cultura dell'EBP al sistema politico e amministrativo nostrano. Come è avvenuto negli USA, una parte importante di questa rete è costituita dalle assemblee legislative, che nel tempo hanno investito una quota crescente di risorse nella formazione di competenze tecniche interne e nella costruzione di meccanismi normativi (e non solo) in grado di incentivare l'uso della valutazione.

Da questo punto di vista una delle iniziative più importanti è il progetto *CAPiRe* (*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*). Nato nel 2002, grazie ad un piccolo gruppo di consiglieri e dirigenti di quattro consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), che decisero di scommettere sulla possibilità che qualcosa potesse cambiare nel modo di operare degli organi legislativi, *CAPiRe* ha assunto nel tempo un profilo nazionale e resta una realtà molto attiva nel panorama italiano<sup>9</sup>. Dal 2006 il progetto è patrocinato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province Autonome.

---

<sup>9</sup> Progetto *CAPiRe* è nato su proposta dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino, centro di ricerca non profit sostenuto da due Fondazioni di origine bancaria (Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT) e dall'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte. L'ASVAPP ha avuto negli ultimi venti anni è uno degli attori storici tra quelli che hanno promosso la cultura dell'EBP in Italia. Un altro soggetto molto attivo su questo fronte è l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (FBK-IRVAPP) di Trento, nato nel 2008.

#### 4.1 La strategia dei piccoli passi

Fin dalla sua prima costituzione, la strategia di *CAPIRE* è stata molto chiara e, in egual misura, ambiziosa. L'intento era stimolare i *policy makers* (legislatori, membri degli esecutivi, funzionari pubblici, amministratori) a guardare alle politiche da un'altra angolatura, sotto una prospettiva diversa da quella abituale. Indurli cioè a coltivare dei "ragionevoli dubbi" sul funzionamento e l'utilità dei provvedimenti che avevano sponsorizzato. Far penetrare il messaggio che l'efficacia dell'azione pubblica non può essere data per scontata a priori, secondo un'impostazione puramente ideologica, per essere poi giudicata solo in base alle convenienze occasionali; e che, al contrario, indagarne i limiti e la portata in modo serio e approfondito è un'attività che conviene a tutti, sia ai promotori degli interventi sottoposti a valutazione, sia ai loro più aspri critici, qualunque sia il loro ruolo, fuori e dentro le istituzioni.

Per raggiungere tale intento era necessario condurre un lavoro quotidiano all'interno di ogni assemblea, che seguisse però un disegno unitario di progressivo radicamento di esperienze innovative. A questo proposito i Consigli regionali si sono dati una precisa *road map* approvata nel 2007 con il titolo di "Carta di Matera". Sottoscrivendo quel documento i Consigli non solo riconoscevano nell'attività di "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche" una funzione fondamentale dell'organo legislativo, ma individuavano anche dieci punti programmatici che avrebbero guidato, da lì in avanti, secondo la logica dei piccoli passi, il processo di sviluppo e consolidamento di tali attività nelle strutture assembleari.

Un movimento nato dal basso e in modo spontaneo - non indotto cioè da leggi statali o direttive europee - ha dato vita ad un nuovo sistema di regole. La traduzione dei dieci punti programmatici nelle diverse realtà regionali ha richiesto molto tempo e, ancora nel 2019, il processo di *institutional building* non può dirsi del tutto concluso. Ad esempio, l'ultimo Consiglio regionale ad aver costituito un Comitato dedicato alla valutazione delle politiche - uno dei pilastri della Carta di Matera - è l'Assemblea regionale delle Marche, nel 2017. Il primo è stato il Consiglio regionale dell'Umbria, 12 anni prima. La tabella 2 riporta l'elenco degli organismi consiliari presenti nelle diverse regioni italiane.

Tabella 2 – Gli organismi assembleari delle Regioni dedicati alle attività di valutazione

Regione	Nome	Componenti	Data
Friuli V.G.	Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione	10	2007
Lazio	Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali	10	2016
Lombardia	Comitato paritetico di Controllo e Valutazione	8	2008
Marche	Comitato per il Controllo e la Valutazione delle politiche	8	2017

Piemonte	Comitato per la Qualità della Normazione e la Valutazione delle Politiche	6	2009
Trento	Tavolo di coordinamento per la valutazione delle leggi provinciali	5	2014
Umbria	Comitato per la Legislazione	6	2005

Tra i Consigli regionali ad avere istituito un Comitato figurano anche il Piemonte e la Lombardia, di cui parleremo nei due prossimi paragrafi.

#### **4.2 La costruzione del sistema di valutazione piemontese**

Il Consiglio regionale del Piemonte ha avviato il suo percorso di riflessione e di lavoro in tema di valutazione delle politiche pubbliche durante la VII legislatura (2000-2005). Ciò ha portato dapprima a far uso delle clausole valutative, come strumenti utili ad innescare la produzione sistematica di informazioni qualificate sulle politiche regionali. Successivamente ad inserire nel nuovo Statuto regionale – e poi nel Regolamento interno – chiari riferimenti all’attività di valutazione delle politiche.

Il Regolamento interno, approvato nel 2009, ha istituito il Comitato per la Qualità della Normazione e la Valutazione delle Politiche. Si è trattato di un momento di svolta nel processo di istituzionalizzazione di questa nuova funzione. Come è accaduto in altre esperienze regionali, la costituzione di un organismo consiliare dedicato a promuovere la funzione di controllo e valutazione ha fatto la differenza, mettendo in moto meccanismi procedurali che nel passato facevano più fatica a funzionare.

Nel caso piemontese tale organismo ha preso la forma di un Comitato paritetico, composto cioè da un numero eguale di consiglieri di maggioranza e di minoranza e presieduto a turno da un rappresentante delle diverse parti politiche. Naturalmente la presenza di un simile organismo non è condizione sufficiente affinché la valutazione delle politiche pubbliche si radichi nelle attività consiliari. Tuttavia, se il Comitato viene messo nelle condizioni di lavorare (e non resta solo una previsione normativa), esso rappresenta un indispensabile agente di cambiamento. Senza un attore autorevole, assistito a livello tecnico, che prenda in carico la funzione, ne favorisca l’esercizio da parte degli altri organismi consiliari (come le Commissioni permanenti), aiuti l’intera Assemblea a tenere alta l’attenzione sui risultati delle politiche adottate e alimenti l’interlocuzione con l’Esecutivo su questi temi, esiste il fortissimo rischio che l’intero processo d’innovazione rimanga bloccato.

Ciò che caratterizza l’esperienza piemontese degli ultimi anni è il legame stretto che si è instaurato con l’Istituto di ricerca regionale. Nel febbraio del 2016 la legge istitutiva dell’ente è stata modificata proprio

con questo fine<sup>10</sup>. Tale modifica ha introdotto due novità principali. In primo luogo, accanto alla Giunta regionale ha assunto un ruolo di prima fila, in particolare nella costruzione dei programmi di ricerca dell'Istituto, il Consiglio regionale. Se è vero che anche in passato l'assemblea legislativa aveva il compito di approvare il piano delle attività prima che questo fosse realizzato, con l'entrata in vigore della nuova legge l'azione del Consiglio regionale diventa più incisiva e addirittura anticipa la fase di redazione del programma.

Entro il giugno di ogni anno l'assemblea deve proporre all'Istituto un elenco di temi da inserire nel programma di ricerca dell'anno successivo. In seguito, in fase di approvazione del programma che si conclude entro il mese di dicembre, il Consiglio verifica in che misura le proposte formulate siano state prese in considerazione. È chiaro come attraverso l'introduzione di questa nuova procedura si tenti di rispondere all'esigenza dell'assemblea elettiva di conoscere in modo più approfondito la realtà sulla quale essa interviene con le proprie leggi.

Si pongono così le basi per un sistema a “doppia committenza”. Laddove il testo precedente si riferiva in modo unitario alla Regione Piemonte, la nuova legge opera una distinzione ideale tra i bisogni conoscitivi dell'Esecutivo e quelli del Legislativo.

In secondo luogo, le nuove norme assegnano all'Istituto la funzione, che si aggiunge a quelle più tradizionalmente svolte dall'ente, di assistere l'amministrazione regionale nella valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, la legge regionale assegna all'Istituto i compiti di (a) svolgere studi e approfondimenti riguardo l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche regionali; (b) condurre missioni valutative, promosse dal Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, per soddisfare le esigenze conoscitive del Consiglio regionale; (c) assistere la Giunta nell'adempimento degli obblighi informativi previsti dalle clausole valutative; (d) produrre studi preparatori per l'evoluzione e il miglioramento delle politiche regionali.

La collaborazione tra il Consiglio regionale e l'Istituto di ricerca, prevista dalla legge, sebbene ancora agli stadi iniziali, ha già dato i suoi frutti. Sono molti gli ambiti di policy sui quali è stato richiesto l'aiuto dell'Istituto: dalle politiche per il diritto allo studio a quelle relative al contrasto alla povertà, fino alle politiche contro l'usura o quelle per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico.

### **4.3 La nuova legge sulla valutazione delle politiche della Lombardia**

Presso il Consiglio Regionale della Lombardia l'attenzione al tema della valutazione matura fin dal 1999, quando viene istituito, all'interno del Servizio Commissioni, l'Ufficio “Assistenza alle Commissioni per

---

<sup>10</sup> Si veda la legge regionale del Piemonte n. 3/2016 dal titolo “Nuova disciplina dell'Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte I.R.E.S. Abrogazione legge regionale 18 febbraio 1985, n. 12.”.

la documentazione, la fattibilità ed il monitoraggio legislativo”. Nel 2004 è stato istituito il Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali e al suo interno l’Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali, con competenze legate alle attività di analisi delle politiche pubbliche.

Nel settembre 2008 entra in vigore il nuovo Statuto d’autonomia della Lombardia che riconosce espressamente la funzione di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali e affida al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione il compito di assicurarne l’esercizio. Attualmente le competenze in relazione alle attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche sono in capo all’Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali, che dipende direttamente dal Vice Segretario Generale del Consiglio.

Una novità importante nell’esperienza della Regione Lombardia è la recente approvazione della legge regionale n. 20/2017 dal titolo *“Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l’efficacia delle risposte ai cittadini”*.

Tra le innovazioni più rilevanti introdotte dalla nuova legge regionale, emerge il programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali, redatto dal Comitato paritetico a seguito di consultazione delle commissioni consiliari e tenendo conto delle materie di possibile riforma.

Inoltre, come previsto nella già citata Carta di Matera, per rendere più fruttuosi i rapporti di collaborazione fra Giunta regionale e Consiglio regionale sul fronte della valutazione, si prevede una forma di coordinamento inter-istituzionale. A questo proposito il Presidente della Giunta regionale designa un proprio rappresentante per i rapporti con il Comitato paritetico di controllo e valutazione.

Il Comitato e il rappresentante della Giunta regionale per la valutazione individuano e concordano le modalità più efficaci e per le attività finalizzate all’esercizio della funzione di controllo e valutazione, attraverso incontri periodici, avvalendosi delle strutture di Giunta e di Consiglio, in particolare nei seguenti ambiti:

- a) attuazione delle presenti disposizioni e delle norme che prevedono obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale;
- b) raccolta delle informazioni utili alla verifica di attuazione delle leggi e alla realizzazione delle missioni valutative con il coinvolgimento delle direzioni generali e degli enti del Sistema Regionale di volta in volta interessati;
- c) promozione di iniziative di comunicazione sull’analisi delle politiche regionali.

Infine, per la prima volta nella legislazione regionale italiana, questa legge introduce la “valutazione sperimentale” come procedura di analisi dell’efficacia delle politiche. Nel programma regionale di sviluppo o nei suoi aggiornamenti annuali possono essere individuati obiettivi di particolare rilevanza

sociale ed economica i cui progetti possono essere oggetto di sperimentazione controllata<sup>11</sup>. A tali progetti, alla cui realizzazione possono collaborare soggetti pubblici e privati, sono destinate adeguate risorse, da definire in sede di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziati, a valere e nei limiti delle disponibilità delle risorse stanziare su missioni e programmi a cui i progetti stessi afferiscono.

## 5. Conclusioni

Le tracce lasciate sui sistemi istituzionali di tutta Europa dal movimento internazionale dell'EBP sono più numerose di quanto è stato sinteticamente riportato in questo breve articolo. Esperienze di rilievo – oltre che presso il Parlamento Europeo - sono condotte, solo per citare qualche Paese, in Francia, nel Regno Unito, in Svizzera e in Olanda.

Anche solo guardando al nostro Paese, non sfugge il grande lavoro svolto presso il Senato della Repubblica: da un paio di anni ha visto la luce una struttura tecnica dedicata alla valutazione delle politiche, l'Ufficio per la Valutazione d'Impatto (UVI)<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, il Senato ha promosso, assieme alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province Autonome, il Master in Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche, giunto ormai alla sua terza edizione.

Così come è certamente da segnalare l'attività svolta dall'Istituto Nazionale di Analisi di Politiche Pubbliche (INAPP), un ente pubblico di ricerca, che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali. Anche la nascita di questo Istituto risale a dicembre del 2016 in seguito alla trasformazione dell'ISFOL, l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, attivo dal 1973. Attualmente, INAPP conta circa 450 dipendenti, tra personale di ricerca e personale tecnico-amministrativo.

Infine, possiamo ricordare i bandi dell'impresa sociale “Con i bambini”, costituitasi nel giugno 2016 per dare attuazione ai programmi del Fondo per il contrasto alla povertà educativa minorile<sup>13</sup>. Tutti i bandi fin qui pubblicati danno grande risalto alla necessità di procedere ad una valutazione d'impatto dei progetti finanziati, secondo la logica tipica dell'EBP e dell'approccio sperimentale.

---

<sup>11</sup> Il Consiglio regionale della Lombardia può vantare un'importante esperienza – finora rimasta isolata nel panorama delle assemblee legislative italiane - di valutazione sperimentale con gruppo di controllo randomizzato. L'esperimento condotto tra il 2013 e il 2014 sulla campagna per il trattamento tempestivo dell'ictus nasce con l'intento di dimostrare la fattibilità dell'applicazione del metodo sperimentale su un caso reale. Si veda: ASVAPP, *La valutazione di una campagna informativa per il trattamento tempestivo dell'ictus*, novembre 2015.

<sup>12</sup> E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, cit., *passim*.

<sup>13</sup> Il Fondo è previsto da un Protocollo d'Intesa stipulato tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Presidente di Acri, l'associazione delle Fondazioni di origine bancaria.



L'avvio di molte attività innovative, l'entrata a regime dei numerosi meccanismi istituzionali tesi a consolidare nel nostro Paese, come all'estero, l'uso di evidenza empirica sulle politiche e, soprattutto, la convinzione appassionata con la quale molte persone – politici, ricercatori, funzionari pubblici, operatori del privato sociale - si stanno impegnando nella realizzazione di studi e analisi, improntate ad un sano pragmatismo e a rigore scientifico, fanno ben sperare sul fatto che l'EBP continuerà ad evolversi e a contaminare positivamente le nostre istituzioni anche nei prossimi anni.

# Conoscere per deliberare. La *predica inutile* di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche

**di Marco Centra**

Ricercatore presso l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP)\*

Produrre e condividere conoscenza è l'obiettivo principale della ricerca scientifica. Nelle scienze sociali, comprendere e spiegare una realtà complessa, inconoscibile nella sua interezza, è la missione di chi pone domande su fenomeni che investono una pluralità di soggetti in contesti ampi ed articolati. La spiegazione di fenomeni complessi e la ricerca di relazioni causali tra gli eventi osservati sono i compiti di chi si incarica di rispondere a domande sulla società, sulla sua evoluzione e sulle motivazioni che spingono gli individui a determinati comportamenti.

Il continuo processo che alterna l'osservazione della realtà alla sua spiegazione è declinato secondo i paradigmi sviluppati dalle scienze cd. "esatte", dalle quali quelle sociali hanno mediato l'impianto epistemologico. La produzione di conoscenza in questo ambito si scontra, tuttavia, con numerose difficoltà di carattere metodologico, legate sia alla complessità del contesto analizzato sia alle assunzioni necessarie a ridurre tale complessità.

Una parte rilevante della ricerca nelle scienze sociali, affrontata in questa sede, attiene alla valutazione delle politiche pubbliche, risultando intimamente legata all'attività di *policy-making*, che - in virtù dei risultati prodotto dalla valutazione - può essere modificata e migliorata. Sfruttando la ricchezza semantica della lingua italiana, il termine *valutazione* assume diverse accezioni che sfociano in significati differenti. Si assume qui, lievemente modificata, la definizione proposta da Alberto Martini e Marco Sisti<sup>1</sup>: la valutazione è *un'attività tesa alla produzione sistematica di conoscenza per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle*<sup>2</sup>. La definizione riportata, come specificano peraltro i due autori, si adatta alle diverse accezioni che la valutazione può assumere; al tempo stesso, in questa sede, i termini "*conoscenza*" e "*giudizio*" assumono particolare rilievo, congiuntamente alla finalità cardine della valutazione: perfezionare

---

\* L'autore è interamente responsabile per il contenuto del lavoro che non coinvolge l'Ente di appartenenza. L'autore desidera inoltre ringraziare Furio Stamati per il proficuo scambio di opinioni sull'argomento trattato senza che ciò lo coinvolga nella responsabilità del contenuto.

<sup>1</sup> A. MARTINI - M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>2</sup> Nella formulazione originaria proposta dai due autori, il termine "*conoscenza*" è stato sostituito al termine "*informazioni*".

l'elaborazione delle politiche pubbliche. I primi due elementi postulano che il giudizio espresso sulla politica oggetto di valutazione deve potersi basare su evidenze empiriche, documentate e prodotte con metodi condivisi; il terzo vuole essere un'esortazione rivolta alla comunità dei valutatori affinché non si perda di vista il servizio che la valutazione può fornire alla collettività.

Nelle sue diverse declinazioni, la valutazione comprende lo studio preventivo degli strumenti adeguati alla soluzione di un problema, l'effettiva capacità di applicare le misure previste una volta varate le politiche e, infine, la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi dati. Verificare la robustezza del modello logico di relazione causale tra problema e soluzione, studiare le condizioni del contesto che possono alterare il successo di una politica, stimare la platea di eleggibili ad una determinata misura sono attività nelle quali la valutazione delle politiche deve cimentarsi, fino a giungere alla stima dell'impatto effettivo delle misure varate e della loro capacità di risolvere o meno il problema.

Sia chiaro, la valutazione non può e non deve sostituirsi alla politica, ma limitarsi a fornire evidenze robuste e documentate che l'attività normativa può utilizzare come crede, secondo i principi che guidano la propria visione della società. Le preferenze per un determinato modello di società devono mantenere una posizione prioritaria nel dibattito politico; le evidenze empiriche prodotte dai valutatori restano un bagaglio informativo che non deve mettere in preventiva discussione la visione della società postulata da una parte politica. Non è infrequente, tuttavia, che la valutazione (e, più in generale, la ricerca scientifica) esprimano giudizi di valore sulle posizioni che hanno ispirato le misure valutate, cosa peraltro pienamente legittima: in questi casi il valutatore assume però un ruolo diverso dal quello di produttore di evidenze empiriche. Tale divisione di ruoli, forse eccessivamente schematica, rimane utile per definire gli spazi di manovra dell'attività di valutazione e i margini di autonomia dalla politica. Per chiarire meglio il concetto vale la pena ricordare la nozione di *avalutatività*, concetto introdotto da Max Weber durante la trattazione del principio di oggettività nelle scienze sociali. In quest'ottica, il ricercatore che si assume l'onere di valutare una politica deve spogliarsi dei propri valori nel disegno analitico, e deve astenersi dall'utilizzare tali valori come criteri di giudizio, lasciandosi guidare unicamente da paradigmi di natura scientifica<sup>3</sup>. La relazione tra scienza e politica non può che assumere un orientamento asimmetrico: è opportuno che la scienza costituisca il presupposto di un dibattito politico quanto più possibile consapevole, ma i giudizi di valore derivanti dall'espressione di posizioni politiche non possono (non devono) essere assunti a fondamento della produzione scientifica. In buona sostanza, pur essendo ammissibile che il ricercatore sia portatore di specifici orientamenti che attengono alla sfera del giudizio politico, egli non deve confondere tali orientamenti con i principi che guidano la produzione di conoscenza. Ad ogni buon

---

<sup>3</sup> M. WEBER, *L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1904.

conto, la questione dell'indipendenza della scienza sociale dall'ambito politico rimane una questione aperta; del pari, il dibattito pubblico tende ad assumere, nuovamente, toni aspri, tanto che al valutatore viene sovente assegnata d'ufficio un'adesione di parte in virtù dei risultati dei propri studi.

Al contempo, è da qualche anno che il dibattito sull'attività di *policy- e law- making* ha nuovamente sottolineato la necessità di basare la produzione normativa sulla base di evidenze empiriche<sup>4</sup>, rievocando inevitabilmente l'interrogativo di Luigi Einaudi "*Come si può deliberare senza conoscere?*"<sup>5</sup>.

L'enfasi sul ruolo della conoscenza propone una visione in qualche misura alternativa, o quanto meno complementare, ai modelli di tipo poliarchico<sup>6</sup> che fanno derivare l'attività di *policy-making* da un compromesso tra esigenze di parte, ponendo in primo piano la mediazione tra interessi contrapposti. La visione di Einaudi evoca una dimensione trasversale tra le categorie dell'analisi politologica: nello studio dei rapporti tra interessi diversi e contrastanti, egli ribadisce il ruolo della conoscenza dei fenomeni che il legislatore deve regolamentare: una conoscenza indipendente dalle posizioni espresse dalle parti in campo, suggerendo – in questo – di garantire la posizione di terzietà del *teorico*, colui al quale è delegata la funzione di produrre conoscenza sui temi oggetto di governo; quest'ultimo deve infatti «inspirare un salutare scetticismo sulla possibilità di giungere a soluzioni logiche in quelle che sono le complicate situazioni sociali ed economiche di questo mondo mal fatto, rese più complicate dalla difficoltà grandissima di scartare analisi e soluzioni politicamente popolari e di accogliere invece quelle buone, necessariamente impopolari».

Il *teorico*, guidato dal buon senso alla ricerca del “vero”, è contrapposto al *dottrinario*, il quale:

possiede una dottrina, ed ha fede in quella. Egli non ragiona sul fondamento dei dati da lui conosciuti e della tanta o poca capacità di raziocinio ricevuta alla nascita da madre natura e perfezionata collo studio e colla esperienza. No; il dottrinario ragiona 'al punto di vista'. Prima di studiare, egli sa già quel che deve dire. Anche se non è iscritto ad alcun partito; anche se non teme di essere espulso dal suo gruppo parlamentare; anche se non parla e non vota in conformità alle tavole statutarie deliberate nelle assise della sua parte, egli è genericamente liberale o socialista o comunista o democristiano o socialdemocratico o laburista o corporativista. Quindi sa che, 'al punto di vista' della sua fede sociale e politica, la soluzione è quella. Non importa conoscere l'indole propria del problema, la sua nascita, le sue cause, i suoi precedenti. La soluzione è bell'e trovata. Talvolta, pressato dalle osservazioni persuasive del

---

<sup>4</sup> A. MARTINI - U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, Bologna, il Mulino, 2011. Cfr. D. AZZOLINI – M. SISTI, Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?, in questo numero di *federalismi.it*.

<sup>5</sup> L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1956.

<sup>6</sup> R. A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1977; trad. it. *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli, 1990.

contraddittore, arriva sino a confessare 'sì, quel che tu dici è esatto e si dovrebbe tenerne conto; ma io, con rincrescimento, debbo tener fermo ai principi che informano la mia condotta<sup>7</sup>.

In questo passaggio Einaudi definisce e anticipa i moderni presupposti della valutazione delle politiche pubbliche: la ricerca del vero, senza vincoli e legami con convinzioni di parte; pur tuttavia, la produzione informativa a sostegno dell'attività legislativa spesso ha un'origine non terza rispetto al tema da regolamentare; generalmente, le conoscenze più ampie su fenomeni sociali ed economici sono possedute da gruppi portatori di interessi settoriali, volti ad orientare l'attività di governo in una direzione a loro favorevole. In tal modo tendono a generarsi processi dove il confine tra attività di lobbying - nel nostro paese mai regolamentata in misura paragonabile a quanto accade nei sistemi anglosassoni - e attività informativa rimane spesso mal definito<sup>8</sup>.

La necessità di produrre robuste evidenze empiriche coinvolge, peraltro, anche le posizioni espresse dalle élite portatrici di interessi settoriali che competono nell'agone politico per far prevalere le proprie posizioni. Su quali evidenze tali gruppi basano le relazioni causali tra gli interessi sostenuti e le misure di *policy* richieste? In altre parole, chi è convinto di ottenere un vantaggio da un determinato provvedimento legislativo su quali conoscenze fonda la convinzione che il provvedimento sostenuto si tramuterà nei vantaggi auspicati? Ancora, i portatori di specifici interessi che esercitano pressioni sull'attività legislativa sono a conoscenza di eventuali effetti collaterali, non necessariamente da loro stessi desiderati, generati dalle misure richieste?

Sarebbe a questo punto lecito domandarsi perché si valutano le politiche, o più precisamente, da quale parte proviene la domanda di valutazione o, ancora, a chi interessa che si valutino le politiche. Forse non è cosa nota, ma la valutazione delle politiche è prevista per legge: un provvedimento del 2005<sup>9</sup> dispone la valutazione *ex-ante*, la valutazione d'impatto e la valutazione di efficienza per gli atti normativi. La norma prevede l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), che costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), che, recita la norma, consiste «nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». Il dispositivo è praticamente sovrapponibile a molte delle definizioni di valutazione d'impatto proposte in letteratura. Il Senato ha diffuso nel 2017 il nuovo

---

<sup>7</sup> L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, cit., pp. 10-11.

<sup>8</sup> V. M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Edizioni Dedalo, 1997.

<sup>9</sup> Legge 246/2005, art. 14.

regolamento in materia di AIR e VIR, nel quale si fa il punto sullo stato dei due istituti<sup>10</sup>. L’AIR - si legge nel documento - «invece che essere utilizzato come uno strumento per orientare le scelte regolatorie, a partire dal momento in cui l'amministrazione sta dando corpo all'idea di un nuovo provvedimento, si traduce spesso in una giustificazione a posteriori di scelte già compiute; le attività di analisi e verifica dell'impatto sono svolte generalmente dagli uffici legislativi dei Ministeri, con un coinvolgimento assai limitato degli esperti di settore delle direzioni generali e dei dipartimenti; conseguentemente, il concetto di impatto resta spesso confinato agli aspetti giuridici, senza nessuna considerazione di carattere empirico e quantitativo; (...). Tutte le procedure sono caratterizzate da scarsa trasparenza e da una carente diffusione di informazioni in ordine ai relativi esiti».

Il rapporto non descrive un quadro particolarmente favorevole alla *policy evaluation* nel contesto italiano. In realtà, più che accogliere la valutazione del proprio operato, la classe politica presuppone, assiomaticamente, che la propria azione massimizzi il bene della collettività, al più accettando - come giudizio sul proprio operato - il responso delle urne. Ciò posto, sarebbe facile concludere che la politica è scarsamente interessata a conoscere la misura dell'impatto effettivo della propria attività, prevalendo in essa un atteggiamento volto alla massimizzazione del consenso. Del resto, le regole dello scontro politico non prevedono la delega ad un soggetto terzo in grado di valutare l'operato del politico, ma dispongono, in maniera condivisa tra le parti, che la comunicazione del proprio operato avvenga senza mediazione alcuna, non ammettendo generalmente neppure la possibilità dell'esistenza di un soggetto esterno alla disputa. In definitiva, la domanda genuina di valutazione proveniente dalla politica appare piuttosto scarsa.

Tuttavia, la produzione di conoscenza riferita all'attività di *policy-making* è aumentata in misura sensibile negli anni recenti.

La valutazione delle politiche è stata imposta dall'Unione Europea in seguito all'erogazione dei fondi strutturali agli stati membri, in modo da verificare se i programmi finanziati con risorse comunitarie avessero effettivamente raggiunto gli obiettivi preposti. Parallelamente, si è sviluppato un filone di ricerca destinato alla valutazione delle politiche che, in breve tempo, ha dato luogo ad una comunità scientifica internazionale particolarmente attiva nello sviluppo di tecniche maggiormente in grado di produrre evidenze causali.

In Italia la valutazione resta tuttavia confinata principalmente negli ambienti accademici e nei centri di ricerca, che generalmente esauriscono il proprio compito con la diffusione dei risultati delle analisi nell'ambito della stessa comunità scientifica. La permeabilità dell'attività di valutazione con la politica è

---

<sup>10</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA. DOSSIER DELL'UFFICIO PER LA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA E PER L'ANALISI DI IMPATTO DEGLI ATTI IN ITINERE, n. 26/2017.

pressoché inesistente, quasi che vi sia una barriera tra domanda e offerta di valutazione, con il rischio di confinare quest'ultima in una spirale di autoreferenzialità, rendendo la valutazione un esercizio poco utile alle sue stesse finalità. Siamo pertanto in presenza di una scarsa domanda di valutazione da parte dei *policy makers*, mentre l'offerta di valutazione, pur aumentata in misura considerevole, resta alimentata da una domanda confinata all'interno della comunità dei valutatori. Per il valutatore la spinta alla stima degli effetti di una politica viene in massima parte dalla prospettiva di veder riconosciuto il proprio lavoro dalla comunità accademica, relegando in secondo piano la possibilità che le evidenze prodotte siano in grado di migliorare le misure valutate e che divengano in qualche modo utili alla collettività. Nella maggior parte dei casi esercizi di valutazione degli effetti, condotti con metodi di inferenza causale solidi e innovativi, trovano spazio sulle più importanti riviste accademiche nei rispettivi settori disciplinari, portando giustamente credito e prestigio ai loro autori, ma restando quasi totalmente sconosciute ai *policy makers*. Resta un'ulteriore potenziale fonte di domanda di valutazione: la collettività. Gli individui, cittadini ed elettori, esprimono le proprie posizioni di accordo e disaccordo su quanto realizzato dai *policy makers* in seguito a conoscenza acquisita sull'operato della politica o in base a irremovibili posizioni di parte? L'elevata volatilità dei risultati elettorali nella c.d. "Seconda Repubblica" lascerebbe propendere per la prima ipotesi. Una volta dissolto il consenso dato su basi ideologiche, è plausibile che il voto sia stato espresso alla luce della valutazione dell'operato dei politici, lasciando ampi margini di variabilità alle posizioni degli elettori. Eppure, la domanda di valutazione sull'operato della politica, o - più in generale - di evidenze empiriche, proveniente dalla collettività, non sembra essere aumentata nell'ultimo ventennio. Lo scenario attuale non sembra quindi favorevole ad un corretto sviluppo di un rapporto saldo tra elaborazione e valutazione delle politiche pubbliche. Il contesto storico recente ha inoltre compromesso il già difficile connubio tra valutatori e valutati. La lunga fase recessiva del periodo 2008-2013 ha contribuito a minare le basi sulle quali era stata avviata, in qualche misura, l'attuazione del paradigma che prevede una relazione tra politica e produzione di conoscenza. I margini di condivisione della diagnosi dei problemi sociali si sono ridotti e il punto di separazione tra diverse idee della società si è avvicinato all'origine rispetto all'asse del disegno delle misure risolutive, riducendo via via le aree comuni tra diverse visioni del mondo. In questo contesto, il ruolo della ricerca come ausilio all'attività di *policy-making* si è drasticamente ridotto. Del resto, gli allarmi sul deterioramento delle funzioni del parlamento, che secondo molti rischia di essere sempre più relegato ad un ruolo di mera ratifica dell'operato dell'esecutivo, e i timori sullo sviluppo di nuove forme di populismo, sono in linea con il declino del valore attribuito agli agenti intermedi esistenti tra governanti e governati, primo tra tutti quello riferibile alla produzione di conoscenza



Una parte della domanda di valutazione proviene dal canale istituzionale, contiguo ma non totalmente sovrapposto a quello politico. Numerosi uffici studi delle amministrazioni dello Stato, in virtù del proprio mandato istituzionale, accanto alla produzione di rapporti e relazioni tecniche, commissionano e svolgono - in proprio - attività di *policy evaluation*. Alcuni esempi si trovano tra gli amministratori locali, che, in molti casi esprimono una reale e genuina domanda di valutazione del proprio operato, fenomeno verosimilmente dovuto ad una maggiore prossimità con la vita reale dei cittadini. A livello centrale è bene citare alcuni casi virtuosi di buoni rapporti tra politica e valutazione. La riforma del mercato del lavoro, voluta dal ministro Elsa Fornero (l. 92/2012) prevedeva esplicitamente il monitoraggio e la valutazione d'impatto delle misure contenute nella stessa legge (art. 1, cc. 2-6), arrivando a declinare l'elenco delle informazioni che il ministero stesso avrebbe dovuto fornire per finalità di ricerca scientifica (art 1, c. 5). Non può non rilevarsi che l'interesse per la valutazione proveniva da un ministro prestatore dalla ricerca al governo del Paese, poco interessato alla promozione del proprio consenso elettorale. Rilevante anche l'esperienza del Senato della Repubblica, che nel 2015 ha avviato un percorso di formazione del proprio personale sulla valutazione delle politiche, che ha portato alla nascita dell'UVI (Ufficio Valutazione Impatto), un organo tecnico e imparziale che, ispirato alle parole di Luigi Einaudi sopra riportate, agisce all'interno del perimetro istituzionale<sup>11</sup>.

Vi sono poi gli enti pubblici di ricerca, con vocazioni strettamente tematiche o di carattere più generalista. Molti si chiedono se la ricerca pubblica rappresenti una garanzia di terzietà della produzione informativa nel processo legislativo o nella diffusione all'opinione pubblica di studi e valutazioni sull'operato della politica. In passato vi sono stati numerosi casi nei quali le evidenze empiriche prodotte da enti pubblici di ricerca son state messe in discussione dalla politica, spesso con toni aspri, con l'accusa di sostenere posizioni di parte. Eppure, ritengo che l'appartenenza di un ente pubblico di ricerca ad una comunità ben più ampia, quella scientifica nazionale e internazionale, riduca drasticamente i margini per eventuali comportamenti devianti dai principi che regolano la produzione di conoscenza, se non al prezzo di perdere rapidamente il proprio prestigio e la propria credibilità nei confronti della comunità di appartenenza. In alcuni istituti la produzione di dati e informazioni è poi strettamente vincolata da regolamenti sovranazionali, che dispongono rigidamente metodi, procedure e definizioni da adottare nel processo produttivo. È il caso dell'Istituto nazionale di statistica, che agisce in larga misura in virtù di regolamenti elaborati dall'Eurostat (l'Ufficio statistico dell'Unione europea) e dall'Ilo (International Labour Organization, l'agenzia delle Nazioni Unite che stabilisce gli standard per le politiche e i programmi legati al lavoro) e dell'Inapp (Istituto per l'analisi delle politiche pubbliche) che conduce

---

<sup>11</sup> Su cui v. E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in questo numero di *federalismi.it*.

numerose attività di ricerca in collaborazione con Istituti internazionali. L'Inapp<sup>12</sup>, dove chi scrive svolge da oltre vent'anni attività di ricerca, ha assunto recentemente una funzione cruciale nella produzione di conoscenza in ausilio all'attività di *policy-making*, svolgendo, in una cornice istituzionale, il ruolo di *policy advice* nel sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro. L'attività dell'Istituto, vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è esplicitamente orientata alla consulenza strategica all'attività normativa, fondata sulla produzione di evidenze empiriche. L'Inapp esprime pertanto una specifica offerta di valutazione, di carattere strategico e orientata alla politica, proponendosi al *policy maker* come ideatore e fornitore di programmi tecnicamente realizzabili e politicamente accettabili, contribuendo in tal modo a sollecitare in qualche misura la domanda di conoscenza e di valutazione.

L'attività di valutazione delle politiche si scontra, come accennato in apertura, con diverse difficoltà di carattere metodologico, in qualche misura derivate dagli approcci e dalle tecniche necessari per determinare le relazioni causali tra i fenomeni oggetto di analisi. Quella che Einaudi chiama "*la ricerca del vero*", riconducibile al compito del teorico, studioso dotato di raziocinio e buon senso, non è affatto operazione semplice. L'economista piemontese si riferisce evidentemente a categorie di ordine morale che devono orientare chi si assume il compito di produrre conoscenza sull'operato della politica, appellandosi implicitamente ad una sorta di onestà intellettuale del ricercatore, senza però affrontare le questioni di carattere più squisitamente epistemologico che la ricerca del vero comporta.

Mediati dalle scienze "esatte", i metodi di analisi nel campo delle politiche sociali hanno a che fare con sistemi complessi, dove una pluralità di stimoli, per la maggior parte non noti, influiscono sugli effetti osservati di una misura. Non è pertanto agevole identificare in modo preciso l'impatto effettivo delle misure valutate, dal momento che su alcuni effetti rilevati possono incidere più cause. Inoltre, nei sistemi complessi gli eventi interagiscono gli uni con gli altri, rendendo assai difficoltosa l'identificazione di relazioni causali.

Tali sistemi sono caratterizzati dalla non-linearità degli effetti rispetto a stimoli multipli: ogni stimolo genera un effetto, ma l'effetto dell'unione di due stimoli non è uguale alla somma degli effetti generati separatamente. Si rende necessario, dunque, praticare operazioni di riduzione della complessità, introducendo nel modello analitico una serie di ipotesi, generalmente non verificabili, e accettare dolorose carenze di informazione. Tali questioni sono affrontate ampiamente dalla letteratura dedicata ai metodi di inferenza causale e ai diversi approcci utilizzati negli esercizi di valutazione. La letteratura di riferimento

---

<sup>12</sup> L'Inapp è la nuova denominazione assunta nel 2016 dall'Isfol, l'*Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori*, in seguito ad un profondo rinnovamento della vocazione e della mission istituzionale. V. M. FERRERA - M. T. GALANTI – A. HEMERIJCK, *La ricerca strategica al servizio delle politiche economiche e sociali, Il ruolo dell'Inapp alla luce delle esperienze europee*, Roma, 2017, e <http://isfoloia.isfol.it/xmlui/handle/123456789/1370>

è sufficientemente esaustiva nel mettere in guardia sui rischi dei diversi approcci e sulle distorsioni indotte sulle stime degli effetti da assunzioni implicite non correttamente considerate. Ciò nondimeno, le attività di valutazione sovente si esauriscono in virtuosismi econometrici, di grande robustezza interna, e che trovano ampio spazio in pubblicazioni scientifiche, pur contenendo assunzioni implicite non verificabili, spesso trattate con sufficienza, al solo scopo di produrre un mero esercizio valutativo.

La veridicità di una ipotesi richiede una conoscenza profonda del contesto nel quale le politiche agiscono, evitando la segmentazione disciplinare spesso imposta da un approccio dettato dalla tecnica. Tali questioni rimandano a un tema affrontato da Edgar Morin il quale ha proposto una riforma paradigmatica della scienza, attuata recuperando l'attitudine umana ad organizzare la conoscenza<sup>13</sup>. L'alternativa che il filosofo francese richiama con inquietudine è quella della frammentazione imposta da un approccio improntato al tecnicistico piuttosto che orientato ad una visione globale. Del resto, la disponibilità di informazioni non produce necessariamente maggiore conoscenza; al contrario, un giacimento informativo, anche cospicuo, necessita di una serie di principi di selezione e di categorie interpretative che diano ai dati un senso compiuto, vero pilastro della produzione di conoscenza. A tal riguardo, Morin riporta una nota affermazione di Michel de Montaigne, proponendo un significato quasi plastico alle sue affermazioni, circa la preferenza di "*una testa ben fatta piuttosto che ben piena*"<sup>14</sup>. L'informazione non è quindi conoscenza: per produrre conoscenza occorre processare l'informazione. Le critiche di Morin alla frammentazione della cultura scientifica e alla mancanza di un quadro interpretativo unificatore delle informazioni a disposizione ben si adattano al contesto della valutazione delle politiche, nel quale la crescente disponibilità di dati, accanto alla diffusione di software e procedure di stima automatizzate, rischia addirittura di ridurre gli spazi per un'analisi consapevole della conoscenza prodotta<sup>15</sup>. La visione del filosofo francese si allinea con l'utilizzo spesso meramente meccanico che gli esercizi di valutazione delle politiche fanno delle tecniche statistiche ed econometriche. La possibilità di veder pubblicato un lavoro su una rivista scientifica è spesso legata al metodo utilizzato piuttosto che all'aver prodotto una stima affidabile dell'impatto di una politica. Nella difficile operazione di riduzione della complessità dell'oggetto di interesse della ricerca, il tecnicismo rischia di avere il sopravvento sui modelli e sulle categorie interpretative della realtà.

L'approccio logico-formale adottato in un esercizio di valutazione delle politiche pubbliche, che abbia l'obiettivo di pervenire ad una stima causale degli effetti, dovrebbe prevalere rispetto alla tecnica utilizzata.

---

<sup>13</sup> E. MORIN, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2000.

<sup>14</sup> F. GARAVINI - A. TOURNON (a cura di), *Michel de Montaigne, Saggi*, Milano, Bompiani, 2012.

<sup>15</sup> E. MORIN, E. MORIN, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, cit., pp. 15 ss riprendendo la citazione di M. DE MONTAIGNE, *Saggi* (a cura di A. Tournon e traduzione di F. Garavini), Milano, Bompiani editore, 2014, p. 138.

Nell'inferenza causale l'approccio sperimentale consente di superare numerosi problemi legati alla complessità e all'impossibilità di conoscere totalmente gli stimoli che intervengono su un effetto, permettendo di pervenire ad una stima dell'impatto sufficientemente robusta; tuttavia, per varie ragioni<sup>16</sup>, nella gran parte dei casi è impossibile seguire questo approccio e i metodi di inferenza causale tendono a strutturarsi sulla base di modelli non-sperimentali. Entrambi gli approcci possono essere interpretati come casi particolari dell'approccio controfattuale<sup>17</sup>, che deve a Donald Rubin i suoi tratti fondanti<sup>18</sup>. In estrema sintesi, l'approccio controfattuale identifica l'impatto di una misura oggetto di valutazione considerando ciò che la misura ha prodotto sui soggetti che ne hanno beneficiato e comparandolo con ciò che si sarebbe osservato sugli stessi individui se la misura non fosse stata attivata. Ovviamente la seconda quantità non è osservabile sugli stessi individui nelle medesime condizioni: è necessario quindi stimare in qualche modo ciò che sarebbe accaduto ai beneficiari se non fossero stati oggetto della misura, il che equivale, per l'appunto, a stimare lo scenario controfattuale. Quest'ultima operazione comporta un utilizzo intensivo di tecniche statistiche, le quali si basano però su assunti non verificabili. La robustezza di tali assunzioni, proprio perché non verificabili, dovrebbe prevalere sulla tecnica adottata; eppure, a volte, l'utilizzo di una tecnica semplice, ma in grado di pervenire ad una stima verosimile dello scenario controfattuale, viene scartata in favore di metodi più raffinati e complessi, che si sostanziano in meri esercizi di stile, accolti però favorevolmente della comunità scientifica. Con ciò non si vuole affermare che i valutatori non svolgano correttamente il proprio compito, ma che un impulso alla domanda di valutazione, proveniente dal contesto di progettazione delle politiche, potrebbe integrare e migliorare la stessa scelta circa i criteri alla base dell'attuale "competizione" tra valutatori, consentendo di conciliare l'interesse dei ricercatori, legato al prestigio e al riconoscimento del proprio lavoro, con un servizio reso alla collettività.

In conclusione, va rilevato che in Italia la distanza tra elaborazione e valutazione delle politiche pubbliche rimane elevata. Nell'agone della competizione per la conquista del potere, la politica sembra poco interessata alla verifica del proprio operato. Eppure, l'attività di regolamentazione della società e di risoluzione dei problemi collettivi non può fare a meno dell'evidenza scientifica fornita da chi è preposto alla produzione di conoscenza. L'attività normativa deve necessariamente trovare un equilibrio tra la visione del mondo espressa della parte politica cui è delegata la soluzione dei problemi collettivi e

---

<sup>16</sup> Per una disamina critica sui motivi di scarsa applicabilità del metodo sperimentale nella valutazione d'impatto delle politiche v. A. MARTINI – M. SISTI, *Sono soldi ben spesi?*, cit., pp. 179-183.

<sup>17</sup> V. A. MARTINI, *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34/2006.

<sup>18</sup> D. B. RUBIN, *Estimating Causal Effect of Treatment in Randomized and non-randomized Studies*, in *Journal of Educational Psychology*, n. 66/1974.

l'accrescimento delle conoscenze su di essi. Nel 1974 Hugh Heclo affermava che «La politica trova le sue fonti non solo nel potere, ma anche nell'incertezza (...) I governi non esercitano solo il potere (...) affrontano dei veri e propri rompicapo. Il *policy making* è una forma di soluzione collettiva ai rompicapo su mandato della società e ciò comporta sia il decidere che il comprendere»<sup>19</sup>.

Il politologo americano postula una mediazione tra l'esercizio del potere orientato alla produzione del consenso e la risoluzione di problemi collettivi. In questa prospettiva, la funzione della conoscenza nel processo di produzione normativa dovrà quanto meno riappropriarsi dei ruoli rispettivi della scienza e della politica, in modo da favorire un processo stabile di apprendimento normativo, spingendo inoltre la politica verso un allargamento dell'area di condivisione tra le parti in campo, area che l'attribuzione di un'importanza sempre minore alla conoscenza prodotta in ausilio alle politiche ha drasticamente ridotto. L'aumento di conoscenza sull'attività di *policy-making* incentiverebbe il realizzarsi di una serie di esternalità positive, tra cui elementi di carattere marcatamente valoriale, che consentirebbero di spostare in avanti la debole posizione della politica tutta sull'asse della responsabilità comune tra le parti.

Un peso maggiore del ruolo della conoscenza, e in particolare della valutazione delle politiche, nel processo di produzione normativa consentirebbe alle parti di competere su politiche programmatiche e non su provvedimenti-bandiera, che generalmente sacrificano alla massimizzazione del consenso una visione organica della società.

Se, infine, venisse meno quella barriera che tutt'ora divide la domanda di valutazione, proveniente dai *policy making*, dall'offerta prodotta dalla comunità scientifica si otterrebbe, molto probabilmente, un aumento della qualità complessiva dell'attività di valutazione, generata dall'estensione degli spazi di competizione tra i valutatori. Nell'assetto attuale, la competizione tra valutatori si gioca sulla visibilità all'interno della comunità scientifica, definita unicamente sull'asse della qualità dei metodi applicati e sulla robustezza interna degli esercizi di valutazione. Una domanda eterogenea, composta da sostenitori e da detrattori di una specifica misura, avrebbe il vantaggio di aumentare le dimensioni sulle quali i valutatori competono, con un aumento rilevante, ritengo, dell'utilità che la valutazione delle politiche può fornire alla collettività.

---

<sup>19</sup> H. HECLLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, in *Yale Studies in Political Science*, n. 25/1974.





# What does RRI have to say to policy makers? Towards a definition of Responsible Policy Making as a tool to enhance parliamentary scrutiny

**di Iacopo Gronchi**

Allievo ordinario in Scienze politiche  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**e Tommaso Portaluri**

Master's student in Statistics  
ETH Zürich

**Sommario:** **1.** Introduction. **2.** The evolution of the function of parliamentary scrutiny. **3.** Responsible Research and Innovation. **4.** Towards a definition of Responsible Policy Making. **5.** Concluding remarks.

*«Irresponsabile è chi non considera la portata delle proprie azioni»*

Federico De Roberto

## **1. Introduction**

The aim of this contribution is to analyse the mutating nature of the function of parliamentary scrutiny in relationship with the historical evolution of notion of 'responsibility'. In particular, by building on the notion of Responsible Research and Innovation (RRI; developed within the science policy framework at EU level), this text will propose a definition of Responsible Policy Making as a byproduct of the integration of the RRI approach within legislative assemblies.

Parliaments are indeed facing important transformations. The challenge is to understand the competing forces animating these transformations and the potential outcomes. In this perspective, an important role is played by the evolution of the parliamentary function of scrutiny – particularly, in the form of public policy evaluation – as interpreted through the lenses of RRI: a concept that echoes various interpretations of responsibility which are relevant for the legislative process. By framing the evolution of parliamentary scrutiny as the path through which legislative assemblies could leverage a novel attitude towards the meaning of 'responsibility' and a better capacity to deal with socio-political complexity, we aim to show how such a process could eventually improve both parliaments' accountability and public policies' quality. Section 2 presents an overview of the evolution, over the last two centuries, of the parliamentary function of oversight; section 3 presents the main concepts and implications of RRI, highlighting the most relevant aspects from a policy perspective. In section 4 a definition of responsible policy making is proposed, alongside a reflection upon the evolving notion of responsibility. Concluding remarks follow.

## 2. The evolution of the function of parliamentary scrutiny

From modern to contemporary constitutionalism, parliamentary institutions have been exposed to multiple socio-political and legal influences that gradually affected and shaped their role within constitutional orders<sup>1</sup>. Historical constitutionalism provides many examples of such an evolutionary process:

- The case of XVIII century England shows that the effective realization of *parliamentary sovereignty*<sup>2</sup> was the result of “an empirical adaption of the monarchy to the needs determined by popular participation to the management of the Kingdom”<sup>3</sup>. The newcomer superiority of the parliament – and, more precisely, of the Commons – over the Crown was founded over the principle of legislative function as a factive expression of the general will<sup>4</sup>, despite the socio-economic homogeneity of the passive and active electoral constituencies.
- The case of many XX century European democracies shows that social discontent and political contrasts over the problem of representation gradually brought to suffrage enlargement, political parties development and masses participation to politics. These processes put at the forefront *popular sovereignty* as the new principle of legitimization, narrowing the concept of *parliamentary sovereignty* to that of “ideological pretence”<sup>5</sup>. The transition from the so-called “Liberal State” to pluralistic democracy eventually led to the transformation of legislative assemblies themselves from places of discussion upon the general interest to places of harsh debates and opposition of interests<sup>6</sup>, while the advent of mass parties completely re-shaped the concept of representation.

Even nowadays there are several factors that (at least partially) undermine the very essence of the form and function of parliaments. Among the many, we remember: the increasing globalization of economy and finance, with the emergence of transnational spaces over which national institutions have no easy means to intervene effectively<sup>7</sup>; the constitution of new models of international governance, such as in

---

<sup>1</sup> See P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 17.

<sup>2</sup> See M. GORDON, *Parliamentary sovereignty in the UK Constitution: process, politics and democracy*, Oxford, Hart Publishing, 2015.

<sup>3</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 173 (translation by authors).

<sup>4</sup> As put by J. LOCKE «[...] it is in their legislative, that the members of a commonwealth are united, and combined together into one coherent living body. This is the soul that gives form, life, and unity, to the commonwealth [...] for the essence and union of the society consisting in having one will, the legislative, when once established by the majority» (*Two Treatises of Government*, p. 212: <http://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm>).

<sup>5</sup> F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 66 (translation by authors).

<sup>6</sup> See O. KIRCHHEIMER, *Trasformazione del significato del parlamentarismo*, in O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, De Donato, 1982.

<sup>7</sup> See C. BASSU - G. CARBONI (edited by), *Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2016.

the case of European Union and the search for the right balancing between the European parliament and the national ones<sup>8</sup>; the deep crisis of many traditional political parties as collectors and mediators between social instances and political outputs<sup>9</sup>. All things considered, both exogenous legal-economic transformations and endogenous social-political weakening reflect upon the life, activity and functions of national parliaments, posing real questions about their role in present and evolving institutional orders. As outlined by Bauman et al.<sup>10</sup>, the point is whether it is possible to imagine new ways of thinking about “old” parliaments, and consequently – as put by Piciacchia<sup>11</sup> – “whether they are able to interpret the needs aroused by the historical development of the constitutional State(s)”.

Along this line of reasoning, the evolution of parliaments’ non-legislative functions are considered a topic of major interest to analyse the dynamics that characterize institutional change within parliamentary democracies<sup>12</sup>. The classification of such functions has been under scrutiny since the XIX century, having Bagehot outlined up to five functions exerted by English parliament: electoral, legislative, expressive, pedagogic and informative<sup>13</sup>. According to Lupo and Rosa<sup>14</sup>, the function of parliamentary scrutiny seems to gather elements of each of them: it is electoral, in that it is at the core of the confirmation or revocation of the fiduciary relationship between the government and the parliament; legislative, in that it gives to the parliament the last word on the approval of fiscal measures and budgetary planning; expressive, in that it is a form of expression coming from representatives of the civil society; pedagogic and informative, in that it is realized through the enlargement of the “informative capacity”<sup>15</sup> on governmental activity both of the parliamentary assembly and of the wider public polity. In virtue of its flexibility – and in spite of the academic debate about its loose and tentative definition<sup>16</sup> – such function displays the potential and

---

8 See F. BRUNO, *La Costituzione europea e i Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2005, pp. 620-641.

9 See M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali, vol. III*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 562-586.

10 R. W. BAUMAN - T. KAHANA, *New ways of looking at Old institutions*, in R. W. BAUMAN - T. KAHANA (edited by), *The least examined branch: the role of legislatures in the constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 1-14.

11 P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, p. 31.

12 See W. MCKAY - C. W. JOHNSON, *Parliament and Congress: representation and scrutiny in the twenty-first century*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

13 W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867.

14 N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *amministrazioneincammino.it*, 4 marzo 2009, p. 2; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito: un riferimento per lo studio dell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 2008.

15 P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione Europea. Un focus sul mandato ispettivo*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2015, p. 655.

16 See G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GIUFFI (edited by), *Studi sulla costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003, pp. 289-304; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit. p. 4.

the capacity: (i) to foster the dialectic between the government and the parliament; (ii) to engage the government and the polity into collective learning processes, regardless of whether they are involving or not the former's responsibility<sup>17</sup>. Therefore, both in light of the scenarios and on-going processes seen above and in light of their cross-procedural and pervasive nature, the function of parliamentary scrutiny has been defined as “the one that proves to deal better with the challenges that the future reserves for parliamentary institutions, exactly for its capacity [...] to work [...] beyond traditional parties' cleavages [meaning, along the axis majority-opposition] in a dynamic interplay between parliamentary control and political representation”<sup>18</sup>.

However, as no consensus has never been reached upon (i) the definition (ii) the effects and (iii) the ownership of parliamentary scrutiny<sup>19</sup>, there is no clear trajectory for its development as well. On the theoretical level, a promising distinction has been made according to the moment in which the parliament actually enacts the function: namely, a distinction between a process of ‘oversight’ (meaning the somehow ‘classical’ process of *ex-post* control exerted by the parliament over the governmental activity<sup>20</sup>) and a process of ‘foresight’ (meaning a process of *ex-ante* control exerted by the parliament and intended to affect and shape the choices made by the government<sup>21</sup>). The analytical value of such a distinction derives from the fact that it properly frames the chance the parliament has to engage not only with its government, but also with the whole policy-making process. Along this line of reasoning, the function of parliamentary scrutiny has therefore been compared<sup>22</sup> to the activity of public policy evaluation, intended as a phase of the policy-making process aiming to enhance one's “cognitive capacity on the decisional process and on the realization of interventions” by allowing a proper identification of “causes and dynamics” of the policy problem<sup>23</sup>. Indeed – net of the formal differences between the former and the latter, as well as of the challenges arising from the integration of their mutual integration in the legislative process<sup>24</sup> – a proper merge of the two bears the potential to benefit both the parliament (by

---

17 C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.

18 P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 52 (translation by author).

19 N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 4.

20 More appropriately: the activity through which the parliament verifies the activity of the government, enforcing its relative institutional accountability and taking the measures needed to address the equilibrium between public interests; see A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, p. 213.

21 See G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 182.

22 See M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2017.

23 A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 15, referring to B. DENTE - G. VECCHI, *La valutazione e il controllo strategico*, in G. AZZONE - B. DENTE (edited by), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas, 1999.

24 M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche, e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 14.

increasing its analytical capacity<sup>25</sup>, thus enabling it to take part effectively into the formation of the political address of the government<sup>26</sup>) and the policy-making activity (by hopefully providing a better recognition of policy problems, as well as a proper assessment of implementation processes and policy effectiveness<sup>27</sup>).

However, due (i) to the complex and intrinsically artificial delimitation of the concept of public policy<sup>28</sup> underlying the analysis and (ii) to the varieties of methods and parameters that it is possible to use and take into account in order to lead an evaluation<sup>29</sup>, public policy analysis and evaluation is an activity that brings its own methodological and theoretical challenges. Moreover – and most importantly – such ‘technical issues’ cannot be disjoint from the social context wherein decision-makers deal with them. Indeed, as put by Bovens et al.<sup>30</sup>, “policy evaluation is an inherently normative act [...] an indispensable tool for feedback, learning, and improvement” but “always at risk of degrading into a hollow ritual or a blame game that obstructs rather than enhances better governance”. While we will not deal with the politics of policy evaluation, in the next paragraph we will outline a paradigm – Responsible Research & Innovation – which offers an integrated perspective on the issue of technical evaluation as embedded within societal and political processes, outlining how its implications could be developed to outline a notion of Responsible Policy Making.

### 3. Responsible Research and Innovation

Responsible Research and Innovation (RRI) has emerged in the last years as a cross-cutting, umbrella term within policy and political debate, with main aim to highlight the need for better alignment of policies with societal needs. This notion, which was coined within European policy-making (and, in particular, within EU-funded research programmes), rather than representing a new discipline or research field, can be better described as “a basic strategy to change the way in which research and innovation is usually done”<sup>31</sup>.

Several definitions of RRI have been proposed through the years. The luck of this notion has indeed violated any disciplinary border – from nanotechnologies to social sciences, from biology to philosophy

---

25 See G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012, pp. 33-87.

26 P. CARETTI - M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, p. 520.

27 See A. LA SPINA - E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 207.

28 See W. N. DUNN, *Public policy analysis. An introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1981.

29 See overview and summary in A. MARTINI - M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2009.

30 M. BOVENS et al., *The politics of policy evaluation*, in R.E. GOODIN et al. (edited by), *The Oxford Handbook of Policy Evaluation*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 319-320.

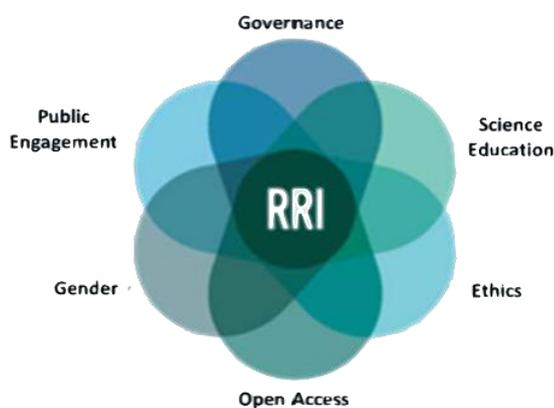
31 H. ZWART et al., *Adapt or perish? Assessing the recent shift in the European research funding arena from ‘ELSA’ to ‘RRI’*, in *Life Sciences, Society and Policy*, n. 1/2014, p. 12

of science. On the one side, this spread has contributed to its mainstreaming within different research contexts practices but, on the other side, may risk blurring its scientific relevance. For the aim of this contribution, we will focus on some fundamental features of RRI which are, in our opinion, relevant for an RRI-inspired approach to policy making and public policy evaluation; such features are well grasped by two famous definitions of RRI:

Responsible Research and Innovation is a transparent, interactive process by which societal actors and innovators become mutually responsive to each other with a view to the (ethical) acceptability, sustainability and societal desirability of the innovation process and its marketable products (in order to allow a proper embedding of scientific and technological advances in our society)<sup>32</sup>

To innovate responsibly entails a continuous commitment to be anticipatory, reflective, inclusive, deliberative, and responsive<sup>33</sup>

Ethics, responsiveness, reflection, anticipation, and sustainability are concepts which are fully embedded within the RRI notion and practices. The focus on Ethics (which is also one of the six dimensions of RRI – see [Figure 1](#)) is certainly not new within EU policy making<sup>34</sup>. RRI, for instance, comes after – both chronologically and conceptually – the ELSA framework. ELSA, which stays for *Ethical, Legal and Social Aspects*, was introduced in the 4<sup>th</sup> Framework Programme as a tool to frame and address societal issues within research and education projects.



*Figure 1* Main components of RRI

As many have argued, RRI has many aspects in common with ELSA and, according to some opinions, it can be fully understood only if analysed in light of this evolution. Whether RRI represents a mere re-

32 R. VON SCHOMBERG, *Prospects for technology assessment in a framework of responsible research and innovation*, in M. DUSSELDORP - R. BEECROFT (edited by), *Technikfolgen abschätzen lehren: Bildungspotenziale transdisziplinärer Methoden*, Wiesbaden, Vs Verlag, 2011, pp. 39-61.

33 R. OWEN et. al., *Responsible innovation: managing the responsible emergence of science and innovation in society*, Chichester, J. Wiley & Sons, 2013, p. 29

34 M. TALLACCHINI, *Governing by values. EU ethics: soft tool, hard effects*, in *Minerva*, n. 3/2009, pp. 281-306.

labelling of already well-established practices (such as: alignment with societal needs; ethical issues; technology assessments; transdisciplinarity) or a point of discontinuity with the past is a theme of heated debate in the literature<sup>35</sup>. In any case, what this debate witnesses is the utmost importance RRI has gained and its potential from a public policy perspective.

As claimed by Tallacchini, “many decisions concerning public policy strongly depend on scientific knowledge, requiring the State’s powers – the organs of government, legislative power and the judiciary – to be directly involved in science-related regulatory choices”<sup>36</sup>. For the aim of this paper, we will indeed focus on the relevance of the RRI framework for policy making and public policy evaluation. “Foresight projects – has been claimed by Von Schonberg – can make a contribution towards the possibility that alternative developments might remain in sight for possible public policy responses and towards enabling democratic choices at early stages of technological development”<sup>37</sup> [emphasis added]. These three aspects of RRI are probably the most relevant ones from a public policy perspective.

*Hysteron proteron*, the burgeoning demand for anticipation of the impacts – for policies as for technologies – has emerged very clearly in the last years. A well-known dilemma<sup>38</sup> points at how malleable technology is in the early-stages, when social impacts can be hardly foreseen and costs of change are limited; these costs however increase dramatically at later stages, when, ironically, the social effects become more visible. Anticipation (which is, together with responsiveness, reflexivity, and inclusiveness of the four characteristics proposed in Owen’s definition) becomes thus a key competence in policy making, which requires taking into account new perspectives in order to “be able to design socially robust agendas”<sup>39</sup>. Moreover, since the evaluation of the impact can never be value-free<sup>40</sup>, it is essential to provide and evaluate alternative paths. As posed by Clay & Schaffer, “there is a seductive danger in any discourse about public policy which presents its practices as inevitable and unproblematic. That, after all, obstructs the question of responsibility, either for not pursuing alternatives, or for what is discussed and what is

---

35 See A. RIP, *The past and future of RRI*, in *Life sciences, society and policy*, n. 1/2014; H. ZWART et. al., *Adapt or perish? Assessing the recent shift in the European research funding arena from ‘ELSA’ to ‘RRI’*, cit.

36 M. TALLACCHINI, *Between uncertainty and responsibility: Precaution and the complex journey towards reflexive innovation*, in M. VAN ASSELT - M. EVERSON - E. VOS (edited by), *Trade, health and the environment: the European Union put to the test*, New York, Routledge, 2013. p. 75

37 R. VON SCHOMBERG, *Prospects for technology assessment in a framework of responsible research and innovation*, in M. DUSSELDORP - R. BEECROFT (edited by), *Technikfolgen abschätzen lehren*, cit., p. 46

38 D. COLLINGRIDGE, *The social control of technology*, London, Frances Pinter, 1982.

39 J. VAN DEN HOVEN, REPORT OF THE EXPERT GROUP ON THE STATE OF ART IN EUROPE ON RESPONSIBLE RESEARCH AND INNOVATION, *Options for strengthening responsible research and innovation*, Publications Office of the European Union, 2013, cit., p. 57

40 I. VAN DE POEL - J. NIHLÉN FAHLQUIST, *Risk and responsibility*, in S. ROESER - R. HILLER-RAND - P. SANDIN - M. PETERSON (edited by), *Handbook of risk theory*, Dordrecht, Springer, 2012.

done. There is a crucial connection, then, between the provision of alternative discussions, the question of responsibility and the possibility of room for manoeuvre<sup>41</sup>.

Finally, and in close connection with anticipation and evaluation of alternatives, responsiveness is about the ability of changing direction and taking different paths, when the ones designed in a previous moment are in contrast with societal needs. Responsiveness implies thus flexibility.

In a nutshell, RRI seems thus to be relevant for public policy within parliaments and deliberative assemblies under at least three perspectives: (i) developing an anticipatory attitude; (ii) providing alternatives paths; (iii) responsiveness. Building on the contribution by Coenen – who states that “RRI activities and discussions about them at EU level often focus on the rational evaluation of, and public accountability in, science and technology matters”<sup>42</sup> with the explicit aim of «broadening discourse on responsible research and innovation» – this contribution aims at highlighting some lessons from RRI for public policy evaluation. Moreover, the attempt at «broadening discourse on RRI» is not limited to its area of application, but also to the its semantic – bearing in mind the risk of blurring scientific consistency as its polysemy expands.

Indeed, the first ‘R’ of RRI, ‘Responsibility’, is deeply linked with the notion of ‘Risk’. “Despite this intimate connection between risk and responsibility, remarkably little has been written on the exact relation between the notions of risk and responsibility”<sup>43</sup>. The link between risk and responsibility suggests taking into consideration *who* is responsible for a certain risk, keeping in mind that in the technology domain responsibility is always intended in a forward-looking connotation<sup>44</sup>. Moreover, the evaluation of risks is often performed in terms of “desirability”, hence a value of judgment is unavoidable – it can never be entirely value free.

It is thus blatant that as the concept of ‘Responsibility’ expands, the landscape becomes more and more complex. “The concept of responsibility is expanding beyond liability and accountability. Precaution is democratically understood and endorsed as a form of responsible action, while responsibility is now depicted in worldwide policies on emerging technologies as the normative tool that brings precaution to individuals, making them self-reflexive about their actions”<sup>45</sup>.

---

41 E. J. CLAY – B. B. SCHAFFER (edited by), *Room for manoeuvre: an exploration of public policy planning in Agricultural and Rural Development*, London, Heinemann Educational books, 1984., p. 185.

42 C. COENEN, *Broadening discourse on responsible research and innovation (RRI)*, in *NanoEthics*, n. 1/2016. p. 1

43 I. VAN DE POEL - J. NIHLÉN FAHLQUIST, *Risk and responsibility*, cit., pp. 877-907.

44 R. OWEN - N. GOLDBERG, *Responsible innovation: a pilot study with the UK Engineering and Physical Sciences Research Council*, in *Risk Analysis*, n. 11/2010, pp. 1627-1734.

45 M. TALLACCHINI, *Between uncertainty and responsibility: Precaution and the complex journey towards reflexive innovation*, in in M. VAN ASSELT - M. EVERSON - E. VOS (edited by), *Trade, health and the environment*, cit., p. 82

This evolution, as proposed by Arnaldi et al., can be analysed also in terms of «responsibility paradigms»<sup>46</sup>.

A summary is provided below:

Paradigm	Criterion of ascription	Mean of realisation	Target	Dimension	Orientation in time	Responsibility dimensions	Regulating mechanism
Fault	Liability	Sanction	Negative outcomes	Individual	Retrospective	Liability-responsibility	Hard law
Risk	Damage	Compensation	Negative outcomes	Systemic	Prospective/Retrospective	Causality-responsibility	Hard law
Safety	Uncertainty	Precaution	Negative outcomes	Collective	Prospective/Anticipative	Capacity-responsibility	Hard law/Soft law
RRI	Responsiveness	Participation	Negative and positive outcomes	Collaborative	Prospective/Proactive	Virtue-responsibility	Self-regulation/Soft law/Hard Law

Figure 2 Paradigms of responsibility. Source: Arnaldi & Gorgoni, 2016<sup>47</sup>

Hence, if we are to talk about responsible policy making, a question cannot be avoided: which responsibility paradigm are we considering?

#### 4. Towards a definition of *Responsible Policy Making*

As posed by Manzella, constitutional law is a “processual law” inasmuch every political subject – from common citizens to institutions – is involved in a number of both different legal orders and plural representative mechanisms. This condition requires the discipline of connections and gaps affecting several aspects of the subjects’ legal life: an objective that is less about defining constitutional boundaries (in terms of tasks, rights and duties attributed to political institutions) and more about acknowledging and preserving the conditions under which such fundamental rights, public functions and private activities can be safely led by the subjects itself<sup>48</sup>. As we have seen, parliaments are deeply involved in this transformative process, thus leaving room for research and speculation about present and foreseen outcomes of actual socio-political and institutional dynamics. Hence the background for the question which closed the previous chapter: if we are to talk about responsible policy making, what is and how is changing its parliaments’ underlying responsibility paradigm in relation to this issue?

Despite its multiform nature, the function of parliamentary scrutiny has traditionally been interpreted (and exerted) mostly as “a way to address the government and to control the government attainment to the guidelines formulated and provided by the parliament”<sup>49</sup>. This is a paradigm in which the government is held *liable* to the parliament, and therefore considered responsible for (or, eventually, in *fault* of not) respecting the purposes outlined under the establishment of the fiduciary relationship with its parliament. However, as posed in the previous chapter, responsibility can take several forms.

46 S. ARNALDI et. al., *Responsible governance in science and technology policy: Reflections from Europe, China and India*, in *Technology in Society*, n. 42/2015, pp. 81-92.

47 S. ARNALDI - G. GORGONI, *Turning the tide or surfing the wave? Responsible Research and Innovation, fundamental rights and neoliberal virtues*, in *Life sciences, society and policy*, n. 1/2016. p. 10.

48 See A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 35.

49 G. PASQUINO - G. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 101.

A first model of responsibility is incorporated in the notion of “fault”, which can be seen as an archetypical for responsibility based on moral obligation to respond to liability. This model of responsibility – which very common in the juridical field – is basically a retrospective one, which does not take into consideration actions concerning the future. A change in perspective can be achieved by considering the notion of “risk”, which corresponds to moving from the ‘sanction’ (from a perspective of punishment) to compensation or preventive action. Despite this forward looking dimension, some<sup>50</sup> have underlined that there are rather ambiguous ethical implications of this notion: “Compensating victims against damages, without any reference to somebody’s fault, prevails on sanctioning those who are ‘responsible’, whose influence on a specific, adverse state of affairs becomes irrelevant according to this ‘objective’ logic of compensation”. This shift in the conception of responsibility has thus important legal and political consequences, which may potentially lead to the deresponsibilization with respect to the risk which materialised – which is now calculated *ex-ante* and compensated. On the other side, this model is a prospective one, with an important emphasis on anticipation, which however is limited to the occurrence of a damage without implying an increase in the ethical dimension.

“Safety” represents a different paradigm of responsibility; it is closely linked to the idea of precaution, which creates a link between the liability of the agent (fault) and the forecasting of potential outcomes (risks). This notion was developed with particular reference to science and technology and with the aim of linking responsibility to uncertainty, combining a cross-eyed perspective which is both forward-looking and retrospective: a preventive exercise in the first step, followed by the ascription of responsibility (by fault or risk management). In this context, the precautionary principle re-asserts the centrality of the agent in light of responsabilisation and her role in the anticipation of potential negative outcomes.

The relationship among the notion of ‘responsibility’ and that of ‘fault’, ‘risk’ and ‘safety’ is thus a complex one. Within this context, the concept of RRI still represents a novel approach to responsibility, allowing a step forward in terms of ‘proactivity’. The shift within RRI concerns mainly the aim of such a proactive approach, which, as suggested by Arnaldi & Gorgoni<sup>51</sup>, can be thought as the shift from “precaution to prudence”: anticipation is no longer seen as way to limit negative outcomes, but allows considering ethical paths and related impacts as a governance tool in the hands of the agents, whom are confronted with an *ex ante* notion of responsibility. This proactive dimension of RRI must be considered in pair with its participatory dimension; as posed by Van de Poel & Fahlquist<sup>52</sup>, “Risk assessment, risk management and

---

50 S. ARNALDI - G. GORGONI, *Turning the tide or surfing the wave?*, cit., p. 7

51 S. ARNALDI - G. GORGONI, *Turning the tide or surfing the wave?*, op. cit., p. 11

52 I. VAN DE POEL - J. NIHLÉN FAHLQUIST, *Risk and responsibility*, cit., spec. p. 895

risk reduction involve different groups [...] with different responsibilities” and, from a governance perspective, RRI must “be understood as the outcome of complex interplays between multiple actors”<sup>53</sup>. Thus, it is in light of both the changing institutional-political landscape and the increasing social, economic and legal complexity sketched above that we put forth a definition of *Responsible Policy Making* (RPM) as a peculiar form of participation to the legislative-decisional process, based on the development of the parliamentary capabilities to: (i) assume an anticipatory attitude to public management; (ii) develop alternative paths of public policy problem-solving; (iii) maintain a high level of responsiveness to the wider citizenry and to evolving socio-economic dynamics. Moreover, we propose public policy evaluation activities as a main driver for *Responsible Policy Making*, in that they would lead to the production of “knowledge deliverables” (such as *ex-ante* foresight studies and *ex-post* policy analyses) that would increase the ability of the parliaments in reaching those objectives. Within the present constitutional order of most Western democracies, there are a number of reasons for which the characteristics of parliaments and their position within the legislative process would make out of them the most adequate institutions to foster a ‘responsible’ approach to policy making. We briefly outline three of them:

- A first reason derives from the fact that parliaments stand at the crossroad amidst the plethora of actors and procedures dealing with legislative-decisional processes. As outlined by Manzella, the parliament can play an ‘active federative role’ in conciliating and coordinating: (i) pluralistic and co-existent forms of representativeness, such as the ones found in sub-national assemblies, associations and inter-mediation bodies; (ii) inter-institutional methods of governance and law-making, such as the ones involving independent regulatory authorities and/or technical bodies; (iii) dynamic inter-plays between itself and its government, as well as between governmental majority and parliamentary minorities; (iv) super-national law-making processes, such as the ones arising from the interaction between the European parliament and MS’ national parliaments<sup>54</sup>. Therefore, by leveraging on their nodality, parliaments would have the chance to re-focus their means and ends from their historical normative function to the enforcement of chosen fundamental values, principles and guidelines.
- A second reason derives from the (potential) informative and pedagogic function of parliamentary activity, as well as from the value it may hold for the members of parliaments themselves as well as for the wider public opinion. Indeed, as opposed to the present and somehow perverted relation between law-making processes and media exploitation of parliamentary activity for consensus building-

---

53 R. G. LEE. - J. PETTS, *Adaptive governance for responsible innovation*, in R. OWEN – J. BESSANT -M. HEINTZ (edited by), *Responsible Innovation: Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society*, Chichester, J. Wiley & Sons, 2013, spec. p. 144

54 See A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, cit., pp. 39-42.

purposes (well exemplified by the expression of ‘audience democracy’ coined by Manin<sup>55</sup>), parliaments could draw on both (i) the availability of in-house research centres, drafting offices and administrative data and (ii) the presence of representatives from every constituency composing their socio-political communities, to be “the peculiar forum” whereby an “impartial [meaning: pluralistic and inclusive] elaboration” of data, problems and general policy frames would prevail over the “spasmodic resort to the legislative process”<sup>56</sup>. On the one hand, this would be informative in that it would enhance parliaments’ analytical capacity<sup>57</sup>, providing the necessary background for decision-makers to help them taking mindful decisions and proper evaluations. On the other hand, it would be pedagogic in that it would provide to the wider public (i) “an interpretation both political and rational” of the debate – as a response “to any superficial manipulation over the media”<sup>58</sup> – and (ii) a set of fundamental reasons behind the legal and policy outcomes of the political and policy debate – eventually improving even parliaments’ and governments’ own accountability.

- A third reason is implicit in the representative role of parliaments, which is claimed to be one of their core functions<sup>59</sup>. [...] As posed by Pellizzo and Pasquino<sup>60</sup>, all legislative assemblies play a representative role; however, the way in which this role is interpreted may vary consistently across different legal traditions. It still holds true that there is a component of «responsibility» within legislative assemblies, which boils down to attention and sensitivity to societal needs and to the preferences of the electorate<sup>61</sup>. In this respect, the notion of “responsibility” proposed by Pellizzo and Pasquino recalls that of “receptivity” proposed by Sartori<sup>62</sup>: parliaments adapt to the evolutions of the popular will (in RRI terms, one could say “responsiveness”) and the more they are able to be receptive of the popular will the more representative (hence, responsible) they are<sup>63</sup>. This perspective on one of the key function of legislative assemblies – representation – highlights responsibility as a key part in terms of two central characteristic for the notion of RRI, as presented above: responsiveness and inclusiveness.

Having acknowledged the reasons why parliaments would be fit to the job of fostering a *responsible* approach to policy-making, still we have to clarify the benefits that parliaments could gain from doing so, as well as the potential improvements for public policies.

---

55 See B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo. Dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico*, Bologna, il Mulino, 2010.

56 F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, p. 26.

57 See G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 33.

58 F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, cit., p. 25.

59 G. SARTORI. *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1987, p. 285.

60 R. PELIZZO – G. PASQUINO, *Parlamenti democratici*, cit., pp. 74-76.

61 Ibidem.

62 G. SARTORI. *Elementi di teoria politica*, cit., p. 285 ss.

63 R. PELIZZO – G. PASQUINO, *Parlamenti democratici*, cit., spec. pp. 85-86

In regard of parliaments, we already mentioned how such interpretation of the function of parliamentary scrutiny would increase their analytical capacity. This would allow them to play a more incisive role into the formation of the political address of governments: for example, by fostering a more productive confrontation between the two and eventually engaging them – as well as their polities – into shared learning processes. We also outlined parliaments’ ‘federative’ role as ‘mediators’ in a wide and complex legislative-decisional ecosystem, hinting that they could seize such positional advantage to better enforce the overall consistency of the legislative-decisional output with chosen values, principles and guidelines. Of course, the evolution of the parliament from being a ‘law– and policy-factory’ to acting as a ‘cultured mediator and rule-maker of many more law– and policy-maker factories’ is neither evident or self-explanatory: quite the reverse, such a deep change would bring to the forefront several important issues, which are not meant to be discussed in this contribution. Rather, our scope is to outline a perspective under which the parliament would: first of all, acknowledge – as put by Pacini – the “loss of the actual possibility [...] to encompass the technical complexity and the rapidity of a relevant part of decisions concerning the state through traditional parliamentary procedures”<sup>64</sup>; and, as a consequence, frame the opportunity to regain its centrality “not only in virtue of its position within the constitutional architecture, but also” in virtue of having “more effective instruments to manage deliberative processes in (national and super-national) decision-making arenas”<sup>65</sup>.

In regard of public policies, potential improvements could arise from the restructuring of policy making processes that such an evolution of parliamentary activities would carry out. De Siervo showed that, by looking at the factual reality of legislative procedures development, we would undeniably acknowledge that a considerable amount of decisions is taken through the *ex-ante* and *ex-post* mediation of a disarticulate – yet pervasive – technical and administrative apparatus, mainly formed by specialized bodies (such as independent authorities and ministerial offices)<sup>66</sup>. This consideration depicts well the complexity of contemporary deliberative processes, involving both an ample number of single typologies of public policies (each with its own technical specificities) as well as a plethora of different actors (either affecting and/or being affected by designed public policies). By facing such landscape, parliaments could figure out how to save their autonomy and deliberative power while providing not only technically sound, but also ‘responsible’ – in the terms outlined above – policies. A proper exploitation of public policy analyses

---

64 “...a model which is nowadays disconnected from reality and is in danger of burying with its ‘caricature’ all the precious aspects of parliaments which deserve to last”, F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, cit., p. 13.

65 Ibidem.

66 See U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (edited by), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 497.

and evaluations would obviously contribute to this end, allowing ‘analytical’ parliaments to reframe their activity as based on: (i) deploying their normative potential in the planning of public policies while leaving the actual design and implementation to the competent bodies; (ii) arranging an effective, pervasive, and reflective evaluation control of the actual outcomes and outputs of public policies<sup>67</sup>. This would not only contribute to restore parliaments’ capacity to be an arena for debate and expression of popular sovereignty, but also improve – through an ‘inclusive’ and ‘responsive’ management of all the aforementioned dynamics – the overall coherence and consistency of policy-making activities, hopefully improving public policies’ effectiveness.

## 5. Concluding remarks

This contribution has outlined an evolutionary perspective on parliamentary institutions. We started our analysis by recalling how their functions have been deployed throughout the past two centuries, somehow in accordance or in response to social, political, economic and institutional change parliaments faced in different historical moments. Among them, we then considered the function of parliamentary scrutiny as of peculiar interest for our purposes, highlighting both the potential underlying its flexible, pervasive contribution to parliamentary activities and its tight relation with public policy evaluation activities. The paradigm of Responsible Research and Innovation has been presented as a framework to highlight a distinctive approach to the issue of ‘responsibility’, thus conceptualized as a transparent, interactive process by which societal actors and innovators become mutually responsive to each other. This contributed to help us outline how deliberative assemblies gain both in legitimacy and in consistency of their decisions through three complementary perspectives: (i) by developing an anticipatory attitude; (ii) by providing alternatives paths; (iii) by becoming responsive to dynamic societal needs. Therefore, we combined these insights within the landscape of evolving parliaments, outlining how to foster a ‘responsible’ approach to public policy making by leveraging on parliaments’ existing capabilities, scrutiny function and – possibly – public policy evaluation activities. Lastly, we showed how this framework of Responsible Policy Making could benefit both parliaments and policy making.

Finally, this work has contributed, on the one side, to a redefinition from an RRI perspective of the problem of the evolution of the contemporary democracies – with particular emphasis on the function of parliamentary oversight – and, on the other side, to paving the way for further investigation of empirical implementation of RRI within legislative praxis. In particular, some (timid but fundamental) experiences such as the Italian Parliamentary Budget Office (UPB), the Impact Evaluation Office of the

---

<sup>67</sup> See F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, cit., p. 16.



Italian Senate (UVI), and the recent legislative initiatives of Lombardia Region<sup>68</sup> could provide meaningful insights to develop a framework for the operationalisation of RRI at different institutional levels and to reconstruct a new “role” of legislative assemblies, based on a notion of responsibility which is closer to the socio-political context of parliamentary democracies of the XXI century.

---

68 See PROGRAMMA STRATEGICO TRIENNALE RICERCA INNOVAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA, available at [https://www.openinnovation.regione.lombardia.it/it/file/758/aa4561e3/testo+integrale\\_Programma+Strategico+Triennale+Ricerca+Innovazione+Trasferimento+Tecnologico+2019.pdf](https://www.openinnovation.regione.lombardia.it/it/file/758/aa4561e3/testo+integrale_Programma+Strategico+Triennale+Ricerca+Innovazione+Trasferimento+Tecnologico+2019.pdf) (last access on April 2).





# La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato

di **Elena Griglio**

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica\*

**Sommario:** 1. La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: il rapporto con la funzione di controllo. 2. I parlamenti e la valutazione ex post: le variabili esplicative in ambito comparato. 3. Tre approcci alla valutazione ex post delle politiche pubbliche in parlamento: i valutatori passivi, informali e formali. 4. Il “caso” italiano e l'esperienza dell'Ufficio di valutazione d'impatto del Senato: le peculiarità del modello. 5. Conclusioni

## 1. La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: il rapporto con la funzione di controllo

La progressiva affermazione di una visione ciclica dei processi di regolazione<sup>1</sup> ha richiamato l'attenzione sull'importanza del coinvolgimento dei parlamenti nei processi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche che si svolgono nella fase *ex ante* ed *ex post* del ciclo regolatorio<sup>2</sup>. Mentre la dimensione *ex ante* riguarda la definizione e formulazione degli atti legislativi necessari per dare impulso ad un determinato intervento pubblico, la dimensione *ex post* coincide in prima approssimazione con il momento di attuazione della legge. Tale fase copre sia l'obiettivo formale di adozione degli atti di esecuzione e di attuazione che sono indicati come necessari perché l'intervento prefigurato dalla legge sia posto in essere,

---

\* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

<sup>1</sup> Sulla natura ciclica di un effettivo processo di produzione delle norme giuridiche, v. U. KARPEN, *Introduction*, in U. KARPEN - H. XANTHAKI (a cura di), *Legislation in Europe. A comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2017, p. 20 e A. BRAZIER, *Post-Legislative Scrutiny*, in Global Partners Governance, *Guide to Parliaments. Paper 8*, 2017, p. 1, <http://www.gpgovernance.net/publication/paper-8-post-legislative-scrutiny/9>. Come si avrà modo di chiarire, all'affermazione di tale visione ciclica hanno contribuito in maniera determinante le linee guida e raccomandazione dell'Ocse, nonché i programmi dell'Unione europea sulla *better regulation* e *better law-making*.

<sup>2</sup> Su queste due fasi della valutazione, con riferimento all'ordinamento italiano, cfr. A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2007, *passim*. In chiave comparata, S. NAUNDORF - C. RADAELLI, *Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods*, in U. KARPEN - H. XANTHAKI (a cura di), *Legislation in Europe*, cit., pp. 187 ss. Nella letteratura anglosassone, si parla spesso di “pre” e “post-legislative scrutiny”, cfr. J. SMOOKLER, *Making a difference? The effectiveness of pre-legislative scrutiny*, in *Parliamentary affairs*, Vol. 59, n. 3/2006, pp. 522 ss; F. DE VRIEZE - V. HASSON, *Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*, London, WFD, 2017, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>.

sia l'obiettivo sostanziale di raggiungimento dei risultati attesi da quella determinata linea di politica pubblica<sup>3</sup>.

Diverse istituzioni sono coinvolte nei processi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche: se tali processi sono ritenuti tradizionalmente soggetti al dominio degli esecutivi<sup>4</sup>, non è tuttavia possibile ignorare la specifica valenza costituzionale che essi assumono quando il soggetto valutatore è il parlamento<sup>5</sup>.

In linea di prima approssimazione, non sembra possibile configurare la valutazione delle politiche pubbliche come una “autonoma” funzione parlamentare<sup>6</sup>: essa non solo è estranea alle tradizionali classificazioni delle funzioni parlamentari,<sup>7</sup> ma soprattutto - come dimostra l'analisi comparata - è di regola priva di uno specifico esito procedurale.

Focalizzando l'attenzione sulla valutazione che si svolge in parlamento nella fase *ex post* del ciclo regolatorio, è tuttavia possibile ricondurre tale attività a due funzioni profondamente radicate nella storia del parlamentarismo<sup>8</sup>.

Da un lato, il compito di monitorare come le leggi sono attuate e quali effetti producono rispetto alla comunità di riferimento può essere considerato come una estensione della funzione legislativa<sup>9</sup>. La visione

---

<sup>3</sup> Sulla possibilità di ricondurre queste due finalità alla fase *ex post* del ciclo di produzione delle leggi, cfr. F. DE VRIEZE, *Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments*, Westminster Foundation for Democracy, January 2018, p. 4, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf>.

<sup>4</sup> V. *infra*, § 2.

<sup>5</sup> U. KARPEN, *Comparative Law: Perspectives of Legislation*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 17, 2003, p. 168.

<sup>6</sup> Di che cosa sia una “funzione” parlamentare la dottrina italiana ha lungamente discusso argomentando dei caratteri fondamentali dell'*indirizzo politico*, cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 186 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 84; ID., *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/1978, pp. 627 ss.; S. CASSESE - R. PEREZ, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, p. 58.

<sup>7</sup> È importante sottolineare che le classificazioni delle funzioni parlamentari note alla manualistica non sono immutabili nel tempo. Nella giuspubblicistica europea, ad esempio, lo stesso controllo parlamentare era originariamente definito in termini residuali e negativi rispetto all'attività legislativa e di bilancio. Cfr. J. GARCÍA ROCA, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38/2016, p. 63.

<sup>8</sup> Sulla connessione della valutazione delle politiche pubbliche con la funzione legislativa e la funzione di controllo, cfr. N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in *Amministrazione in cammino*, 2004.

<sup>9</sup> Non è casuale, infatti, che a livello legislativo si siano affermate diverse tecniche, consistenti nell'introduzione di clausole valutative (cd. *Sunset* o *review clauses*), finalizzate ad attribuire all'organo legislativo specifici compiti di monitoraggio sull'attuazione della legge. Cfr. A. KOUROUTAKIS, *The Constitutional Value of Sunset Clauses: An Historical and Normative Analysis*, New York, Routledge, 2017. Sull'utilizzo delle clausole valutative in Italia, in alcune esperienze regionali, cfr. T.F. GIUPPONI - C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2011, pp. 39 ss.

ciclica del processo di produzione normativa, come di recente affermatasi soprattutto in ambito Ocse<sup>10</sup> e a livello di Unione europea<sup>11</sup>, sembra aver enfatizzato l'idea che l'entrata in vigore della legge non esaurisca la funzione legislativa, la quale di fatto continuerebbe nella fase di attuazione dell'atto normativo dove si pongono le premesse per l'adozione di future iniziative legislative<sup>12</sup>.

La valutazione sarebbe pertanto riconducibile alla cosiddetta *legisprudence* (o legistica)<sup>13</sup> come scienza teorica e insieme pratica che si occupa della produzione della legge e il cui scopo è migliorare la qualità delle norme<sup>14</sup> attraverso lo studio dell'intero ciclo regolatorio<sup>15</sup>. L'obiettivo di produrre meno leggi, ma migliori, rappresenta infatti un fondamentale compito delle assemblee legislative secondo il pensiero liberale classico<sup>16</sup>. Tale compito ha assunto nuovo significato nell'ambito dei programmi di *better regulation*<sup>17</sup> che sono stati inseriti strutturalmente nell'agenda dell'Ocse<sup>18</sup> e nei processi regolatori dell'Unione europea<sup>19</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. OECD, *The Oecd Report on Regulatory Reform System*, Parigi, Ocse, 1997 e OECD, *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*, Parigi, Ocse, 2012

<sup>11</sup> Come specificato nelle linee guida adottate dalla Commissione europea (EUROPEAN COMMISSION, *Better Regulation Guidelines*, Commission Staff Working Document (COM(2015) 215 final - SWD(2015) 110 final, p. 5) la *better regulation* copre le fasi di progettazione, preparazione e adozione della politica pubblica; attuazione e applicazione; valutazione e revisione. Su queste tre fasi, cfr. G. LUCETTA, *Impact assessment and the policy cycle in the EU*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 4/2012, pp. 561 ss.

<sup>12</sup> Su questo approccio 'omnicomprensivo' alla legislazione, cfr. L. MADER, *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*, in *Statute Law Review*, Vol. 22, n. 2/2001, pp. 119 ff. Sul piano filosofico, questa visione si rivela coerente con la razionalità procedurale invocata da N. LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren*, 6th ed., Frankfurt at the Main, Suhrkamp, 2006.

<sup>13</sup> P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Hamburg, Reinbeck, 1973.

<sup>14</sup> Sulla valutazione ex post come funzione strumentale alla qualità della legislazione e componente essenziale della *rule of law*, cfr. U. KARPEN, *Good Governance through Transparent Application of the Rule of Law*, in *European Journal of Law Reform*, Vol. 11, n. 2/2009, p. 219.

<sup>15</sup> Il ciclo regolatorio include quattro fasi: l'iniziativa legislativa, la deliberazione ed adozione delle norme, l'attuazione e l'esecuzione, il controllo e la modifica. Cfr. U. KARPEN, *Introduction*, cit., p. 20.

<sup>16</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 2nd ed., London, H.S. King, 1872, p. 195 and J.J. ROUSSEAU, *Considerations sur le gouvernement de la Pologne et sur sa réformation projetée (1771-1772)*, in *Collection complète des oeuvres de J.J. Rousseau*, I, Genève, Société typographique de Genève, 1780-1789, ch. VII.

<sup>17</sup> S. WEATHERHILL, *Better Regulation*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2007. Sulla *better regulation* come strategia contro il deficit democratico prodotto dai tradizionali processi di produzione normativa, cfr. P. POPELIER, *Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox*, in *European Public Law*, Vol. 17, n. 3/2011, pp. 55 ss.

<sup>18</sup> L'Ocse ha maturato oltre 20 anni di esperienza in questo settore dopo il primo programma avviato alla metà degli anni '90 (OECD, *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD/LEGAL/0278, 3 March 1995).

<sup>19</sup> D. JANČIĆ, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in C. FASONE et al (a cura di), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, EUI MW Working Paper, n. 18/2015, pp. 45 ss., <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/37462>.

Dall'altro lato, la valutazione nella fase *ex post* può essere considerata come una attività strumentale alla funzione di controllo che i parlamenti esercitano nei confronti del potere esecutivo<sup>20</sup>. A tale funzione si è infatti soliti ricondurre il complesso delle attività poste in essere dal parlamento per verificare l'attività di un soggetto politico, farne valere la responsabilità politica o diffusa e adottare le misure necessarie, dirette ed indirette, per ripristinare gli interessi pubblici eventualmente turbati<sup>21</sup>. Della funzione di controllo è stata evidenziata la natura poliedrica che, coerentemente con la polivalenza e polifunzionalità dei procedimenti parlamentari<sup>22</sup>, si manifesta in una pluralità di strumenti e procedimenti attuativi, tutti rivolti all'esecutivo<sup>23</sup>. In ragione di tale inquadramento, appare pertanto possibile considerare la valutazione delle politiche pubbliche<sup>24</sup> come una sfera di intervento propedeutica all'esercizio del controllo.

Se ricondotta all'alveo del controllo parlamentare, la valutazione *ex post* si conferma come una dimensione relazionale, attraverso la quale il parlamento attiva un dialogo con l'esecutivo.<sup>25</sup> Essa si riferisce a due diverse accezioni della funzione di controllo<sup>26</sup>. Da un lato, interagisce con il controllo in senso forte che i parlamenti esercitano per rendere formalmente responsabili i governi anche attraverso l'utilizzo di

---

<sup>20</sup> NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*, in *Legislative Research Series Paper*, n. 6/2000, p. 24.

<sup>21</sup> Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 441. Nonostante l'assenza di una definizione universale del controllo parlamentare (N. GRANDGUILLAUME, *Théorie générale du contrôle*, Economica, Paris, 1994), tale visione degli elementi essenziali della funzione di controllo trova specifico supporto anche nella letteratura politologica e negli approcci di tipo comparato; v. K. LOEWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957, p. 29; D. OLSON, *Legislatures and Administration in Oversight and Budgets: Constraints, Means, and Executives*, in R. STAPENHURST et al (a cura di), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington DC, World Bank, 2008, pp. 324 ss.; INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU), *Global Parliamentary Report 2017. Parliament's power to hold government to account: realities and perspectives on oversight* (presentato alla 137a Assemblea dell'Unione Inter-parlamentare svoltasi nell'Ottobre 2017, [www.ipu.org/dem-e/gpr2.htm](http://www.ipu.org/dem-e/gpr2.htm), p. 13).

<sup>22</sup> Su questo aspetto, ampiamente dibattuto in dottrina, si rinvia al contributo di P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *questo numero di federalismi.it*.

<sup>23</sup> Sul rapporto tra la valutazione delle politiche pubbliche e la nozione di controllo parlamentare «formulata in termini ampi», v. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2017, 9 f., il quale tende ad evidenziare i profili di scostamento tra i due ambiti di attività (in relazione sia al rapporto con la sanzione che alla presunta attinenza del controllo parlamentare ai soli atti normativi o fatti di cronaca). Il tema ha sollevato ampie riflessioni anche in Francia, a margine della riforma costituzionale del 2008 (cfr. P. AVRIL, *L'introuvable contrôle parlementaire*, in *Petites affiches*, n. 140/2009, p. 4).

<sup>24</sup> La connessione della funzione valutativa con la funzione di controllo parlamentare è particolarmente evidente e rilevante per l'attività di valutazione *ex post*. Per le analisi e valutazioni *ex ante*, la connessione con la funzione legislativa appare invece prevalente.

<sup>25</sup> A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, *passim*; M. ARAGON REYES, *El control parlamentario como control político*, in *Revista de Derecho Político*, n. 23/1986, p. 9 ss.; E. BUSCH, *Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung*, Heidelberg, Decker und Müller, 1983, *passim*.

<sup>26</sup> Queste due accezioni rappresentano una manifestazione dell'ambiguità intrinseca alla funzione di controllo che mostra una costante oscillazione tra il potere di monitorare e il potere di sfiduciare il governo. Cfr. F. HAMON - M. TROPER, *Droit constitutionnel*, XXVI ed., Paris, LGDJ, 1999, p. 613.

strumenti sanzionatori e vincolanti<sup>27</sup>. Dall'altro lato, la valutazione *ex post* alimenta l'accezione debole del controllo quale dimensione strumentale al rafforzamento delle prerogative informative del parlamento e all'esercizio della sua funzione comunicativa<sup>28</sup>. Mentre nella prima accezione il controllo attiva una relazione verticale tra parlamento e governo, in cui l'organo esecutivo è chiamato a "dare conto" del suo operato, nella seconda accezione il controllo in senso debole opera come relazione orizzontale che consente all'organo legislativo di esercitare una influenza<sup>29</sup> sull'esecutivo<sup>30</sup>.

Tali premesse confermano che la valutazione *ex post* è una sfera di attività riconducibile a funzioni parlamentari solidamente radicate nelle tradizioni costituzionali europee. Per verificarne in concreto le declinazioni, il presente contributo intende confrontare diversi approcci che si sono affermati nel diritto e nella prassi di alcuni parlamenti dell'Unione europea (§ 2)<sup>31</sup>. Sono dapprima esaminate le variabili che incidono sul concreto esercizio dell'attività di valutazione *ex post* a livello parlamentare. Tre diversi modelli organizzativi e procedurali, tratti dai Parlamenti di Francia, Germania, Italia, Svezia e dal Parlamento europeo, sono posti a confronto (§ 3). L'analisi si sofferma quindi sul "caso" italiano, ed in particolare sul peculiare approccio alla valutazione consolidatosi nell'esperienza del Senato a margine dell'istituzione di un organismo specializzato nell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, l'Ufficio di Valutazione d'Impatto (§ 4). Le conclusioni offrono alcune considerazioni di sintesi su come i parlamenti affrontano la sfida della valutazione delle politiche pubbliche tra il contributo analitico delle amministrazioni parlamentari e i procedimenti di indirizzo e controllo rivolti all'esecutivo (§ 5).

---

<sup>27</sup> N. GRANDGUILLAUME, *Théorie générale*, cit.

<sup>28</sup> Sul controllo parlamentare come strumento per garantire trasparenza e accesso alle informazioni, v. F. MEINEL, *Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of Democratic Accountability*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 66, n. 2/2018, pp. 318 ss.

<sup>29</sup> La nozione di "influenza" (o "impatto politico"), riferita ai parlamenti, è al centro di un dibattito teorico risalente nel tempo (B. CRICK, *The Reform of Parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1964). E' stata utilizzata per descrivere che tipo di potere il parlamento esercita nei fatti, nell'ambito o indipendentemente dalle proprie prerogative formali (così M. RUSSELL - M. BENTON, *Assessing the policy impact of parliament: methodological challenges and possible future approaches*, Paper per la *PSA Legislative Studies Specialist Group Conference*, 2009, [www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/policy-impact/policy\\_impact\\_parliament.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/policy-impact/policy_impact_parliament.pdf)). Secondo R. DAHL, *Modern Political Analysis*, V ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1991, p. 32, la nozione di "controllo" può essere ricondotta alla famiglia delle relazioni di influenza, definite come rapporto casuale tra le preferenze di un attore e le azioni di un altro attore.

<sup>30</sup> Tali due accezioni del controllo si possono collegare alle due prospettive della responsabilità istituzionale e della responsabilità politica diffusamente evidenziate da G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 1346 s.

<sup>31</sup> Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell'analisi comparata sul "post-legislative scrutiny" svolta in E. GRIGLIO, *Post-Legislative Scrutiny as a Form of Executive Oversight. Tools and Practices in Europe*, in *European Journal of Law Reform*, n. 2/2019, pp. 36 ss., cui si rinvia per un approfondimento sui casi comparati.

## 2. I parlamenti e la valutazione ex post: le variabili esplicative in ambito comparato

I parlamenti non sono le uniche istituzioni coinvolte nei processi di valutazione *ex post* delle politiche pubbliche.<sup>32</sup> Per comprendere le ragioni e le modalità della loro partecipazione a tale dimensione, è necessario considerare distintamente le sfere di attività nelle quali si articola la valutazione.

Una prima sfera di attività è collegata alla verifica formale di adozione degli atti di esecuzione e di attuazione che la legge stessa indica come necessari per esplicitare i propri effetti. Il coinvolgimento dei parlamenti in tale attività deve necessariamente essere confrontato con la progressiva perdita di potere che le assemblee rappresentative registrano nei confronti del potere esecutivo rispetto all'esercizio della funzione legislativa<sup>33</sup>. La cornice di riferimento è quella di una funzione regolatoria sempre più sbilanciata sul versante governativo, con la legge che mostra una crescente dipendenza da decisioni attuative tecniche le quali sfuggono al controllo del parlamento<sup>34</sup>. Il tentativo di recuperare spazi di intervento per i parlamenti nel monitoraggio sulla corretta attuazione della legge si conferma pertanto come un naturale contrappeso a questo scenario.

La seconda sfera di attività ricompresa nella formula della valutazione delle politiche pubbliche riguarda invece la cosiddetta analisi d'impatto, consistente nella verifica del raggiungimento dei risultati sostanziali che la legge, come atto propulsore delle politiche pubbliche, intende realizzare. Tale tipo di indagine è stato tradizionalmente ritenuto dominio riservato degli esecutivi<sup>35</sup>, al punto che persiste uno scetticismo di fondo sulla possibilità che anche i parlamenti siano coinvolti nelle analisi d'impatto.

---

<sup>32</sup> Per un quadro generale, cfr. L. ALLIO, *Improving regulatory oversight*, in OECD and KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE, *Improving Regulatory Governance. Trends, Practices and the Way Forward*, Paris, Oecd Publishing, 2017, pp. 35 ss.

<sup>33</sup> U. KARPEN, *Comparative law*, cit., p. 145. Contro la tesi della marginalizzazione dei parlamenti nell'esercizio della funzione legislativa, T. DRINÓCZI, *Legislative Process*, in *Legislation in Europe*, cit., p. 39.

<sup>34</sup> Sul fenomeno della cosiddetta "legislazione francobollo", cfr. J. BLONDEL, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973, pp. 11 ss. Sul peculiare ruolo svolto dagli "esecutivi", al plurale, nel processo regolatorio dell'Unione europea, cfr. D. CURTIN, *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution: Law, Practice, and Constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009 e E.M.H. HIRSCH BALLIN - L.A.J. SENDEN, *Co-Actorship in the Development of European Law-Making*, The Hague: TMC Asser Press, 2005, *passim*.

<sup>35</sup> Diversi argomenti, connessi alla presenza di limiti politici, organizzativi e procedurali, alla carenza di competenze tecniche e risorse professionali, alla indisponibilità di tempi di esame adeguati, sono stati sollevati in letteratura per dimostrare che i parlamenti possono essere inadeguati per una valutazione d'impatto esaustiva. Cfr. A. RENDA, *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006, pp. 43 ss. Ancora più radicalmente, U. KARPEN, *On the State of Legislation Studies in Europe*, in *European Journal of Law Reform*, Vol. 7, nn. 1-2/2005, pp. 68 ss. ha sostenuto che la valutazione d'impatto, legata alla verifica di standard, mal si concilia con la natura politica del coinvolgimento dei parlamenti nei processi di produzione legislativa. Contro queste posizioni, alcuni argomenti a supporto del coinvolgimento dei parlamenti nei processi di valutazione d'impatto sono discussi in E. GRIGLIO, *Better Law-Making and the Integration of Impact Assessment in the Decision-Making Process: The Role of National Parliaments*, in A. DE FEO - B. LAFFAN (a cura di), *Scrutiny of EU Policies*, Fiesole, European University Institute, 2017, pp. 63 ss.

Rispetto ad entrambe queste sfere di intervento, si ritiene che la partecipazione dei parlamenti ai processi di valutazione possa essere compresa solo se ricondotta alle dinamiche delle funzioni parlamentari cui la medesima allude, ed in particolare alla funzione di controllo dell'esecutivo. L'inquadramento della valutazione *ex post* nella dimensione del controllo parlamentare consente in particolare di spiegare la natura relazionale di tale attività, che trova nell'interazione con il governo un fondamentale elemento esplicativo.

Da un lato, infatti, il governo è co-protagonista della funzione di valutazione. Il parlamento si rivolge di regola al potere esecutivo per raccogliere dati e informazioni sul processo di attuazione legislativa. Il governo o le autorità indipendenti sono attori strategici per lo svolgimento in concreto delle valutazioni d'impatto<sup>36</sup>. L'importanza dell'interazione con l'esecutivo è particolarmente evidente nei sistemi multi-livello come l'Unione europea, dove i processi di valutazione sono solidamente ancorati su dinamiche inter-istituzionali<sup>37</sup>.

Dall'altro lato, il governo è anche il principale destinatario delle attività poste in essere dai parlamenti nell'ambito della valutazione *ex post*: laddove previsti, gli esiti procedurali dell'attività di analisi e valutazione attingono agli schemi classici dell'indirizzo e controllo parlamentare, finalizzati ad orientare l'agire dell'esecutivo o a farne valere la responsabilità.

A causa della sua natura relazionale, la valutazione *ex post* come attività strumentale alla funzione di controllo del parlamento è influenzata da una serie di fattori strutturali e marginali che si possono assumere come variabili esplicative.

Sono fattori strutturali le variabili costituzionali e politiche esterne al parlamento che contribuiscono a sagomare la relazione di controllo e responsabilità tra il potere legislativo e il potere esecutivo.

Una prima variabile costituzionale è rappresentata dalla forma di governo. Tenuto conto delle differenze costitutive che contraddistinguono l'esercizio della funzione di controllo nelle forme di governo parlamentari e presidenziali<sup>38</sup>, è evidente come, nell'ambito dei sistemi parlamentari, la valutazione *ex post* possa essere compresa solo all'interno dello schema fiduciario che lega la maggioranza parlamentare e il

---

<sup>36</sup> U. KARPEN, *Parliamentarism, Legislation and Legisprudence in the Constitutional State*, in *Humboldt Forum Recht Essays*, n. 4/2015, p. 7.

<sup>37</sup> A partire dal 1994, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo si sono impegnati ad adeguare i metodi della legislazione alle esigenze della *better regulation* attraverso accordi inter-istituzionali o dichiarazioni. Cfr. l'Accordo interistituzionale sul Better Law-Making, adottato il 13 aprile 2016 (OJL 123, 12.5.2016, 1-14) che sostituisce il precedente accordo del 16 dicembre 2003 (OJC 321, 31.12.2003, 12-18). C.M. MEUWESE, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2008, pp. 51 ss.

<sup>38</sup> K. STRØM, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 37, n. 3/2000, pp. 271 ss.; D. OLSON, *Legislatures and Administration*, cit.; P. LAVAUUX, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, in *Pouvoirs*, Vol. 134, n. 3/2010, pp. 23 ss. J. GARCÍA ROCA, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Vol. 38, 2016, pp. 61 ss.

governo. Ne deriva che i criteri e le modalità di costituzione, verifica e revoca del rapporto fiduciario sono destinati ad esercitare una profonda influenza sullo svolgimento in concreto dell'attività di valutazione.

Altre due variabili costituzionali possono essere individuate nel ruolo affidato al parlamento all'interno del procedimento legislativo<sup>39</sup> (con particolare riguardo alla capacità di condizionare le proposte dell'esecutivo e di orientare le soluzioni normative finali<sup>40</sup>) e negli strumenti e procedure di controllo radicati nel diritto e nella prassi parlamentare<sup>41</sup>.

La stessa composizione unicamerale o bicamerale del parlamento e, nel secondo caso, le differenze nella composizione e nelle funzioni della Camera alta rispetto alla Camera bassa, sembrano condizionare in maniera significativa l'organizzazione e lo svolgimento dei processi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Anche alcune variabili pre-giuridiche svolgono una funzione esplicativa di primaria importanza per comprendere il rapporto tra parlamenti e la valutazione delle politiche pubbliche. Tali variabili includono il sistema partitico e la cd. "executive-parties dimension"<sup>42</sup> (che rappresenta il rapporto tra la composizione politica del governo e l'organizzazione dei gruppi politici in parlamento),<sup>43</sup> la capacità informativa del parlamento (indicativa anche del livello di indipendenza dell'organo legislativo nell'accesso alle informazioni e nella interlocuzione con i media), la distribuzione dei fattori di motivazione politica e competenza tecnica tra gli eletti.

Alle variabili strutturali è necessario affiancare le variabili marginali, che invece coincidono con le scelte autonome operate dal parlamento nella scelta dei fattori organizzativi e procedurali che determinano lo svolgimento in concreto delle attività di valutazione.

La partecipazione del parlamento alla valutazione delle politiche pubbliche può essere ancorata formalmente nell'organizzazione e nel funzionamento interno dell'organo laddove esiste una base

---

<sup>39</sup> S.M. SAIEGH, *Lawmaking*, in S. MARTIN - T. SAALFELD - K. STRØM, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 482 ss.

<sup>40</sup> K. MEYER, *Legislative Influence: Toward Theory Development through Casual Analysis*, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5, n. 4/1981, pp. 563 ss.; U. SIEBERER, *The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis*, in *West European Politics*, Vol. 34, n. 4/2011, pp. 731 ss.; A. KREPPEL, *Moving Beyond Procedure. An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 35, n. 7/2002, pp. 784 ss.

<sup>41</sup> R. PELIZZO - R. STAPENHURST, *Tools for Legislative Oversight*, in *World Bank Research Paper*, 2004, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3388>; H. YAMAMOTO (a cura di), *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2007; R. PELIZZO - R. STAPENHURST, *Government Accountability and Legislative Oversight*, New York, Routledge, 2014; INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU), *Global Parliamentary Report 2017*, cit., p. 11.

<sup>42</sup> A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

<sup>43</sup> Come argomentato da A. KING, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, n. 1/1976, pp. 13 ss., per analizzare l'influenza del parlamento sul governo, l'unità di analisi non può essere il parlamento nel suo complesso, ma piuttosto i gruppi politici.

giuridica in Costituzione o nei regolamenti parlamentari o comunque laddove vi sono strutture competenti e procedure codificate che ne regolano l'esercizio. Alternativamente, tale attività può risultare dall'avvio di pratiche informali, dalla costituzione di unità amministrative specializzate ovvero dall'attivazione di canali informativi dedicati, tutte innovazioni nate spontaneamente in parlamento in risposta a sollecitazioni provenienti da diversi ambiti.

I parlamenti possono scegliere di interpretare la valutazione *ex post* come una attività di mera verifica formale sull'attuazione della legge (prospettiva formale), ovvero anche come valutazione d'impatto il cui scopo è valutare l'efficienza e l'effettività delle politiche pubbliche (prospettiva sostanziale)<sup>44</sup>.

Infine, un'ultima variabile marginale è legata alle ricadute procedurali della valutazione *ex post*, e quindi alla possibilità di portare all'attenzione delle competenti sedi decisionali (le commissioni permanenti o l'Assemblea) l'esame dei risultati dell'attività di valutazione e l'eventuale adozione di un atto di indirizzo e controllo rivolto all'esecutivo.

### **3. Tre approcci alla valutazione ex post delle politiche pubbliche in parlamento: i valutatori passivi, informali e formali**

L'analisi comparata delle regole e delle pratiche poste in essere in alcuni parlamenti dell'Unione europea (i Parlamenti di Francia, Germania, Italia, Svezia, oltre al Parlamento europeo), selezionati per rappresentare diverse combinazioni dei fattori strutturali e marginali assunti come variabili esplicative, fa emergere tre distinti approcci alla valutazione *ex post*<sup>45</sup>.

Il primo approccio – definito dei “valutatori passivi” – identifica la forma più elementare di valutazione *ex post*.

I valutatori passivi limitano il proprio intervento al controllo delle analisi e valutazioni effettuate dagli organi governativi o da autorità indipendenti nella fase *ex post* del ciclo regolatorio.

In virtù di questo approccio passivo, i parlamenti non partecipano direttamente al monitoraggio sull'attuazione delle leggi e agli studi d'impatto, ma si limitano a verificare le valutazioni e le analisi svolte da soggetti esterni. Dal momento che molti dei Paesi dell'area Ocse sono privi di una solida tradizione parlamentare rispetto allo svolgimento di analisi d'impatto delle politiche pubbliche<sup>46</sup>, questo approccio

---

<sup>44</sup> Questi due approcci si riferiscono a due distinte aree degli studi legislativi (U. KARPEN, *On the State of Legislation Studies*, cit., pp. 62 ss.): la prospettiva formale attiene alla legistica e alle tecniche legislative; la prospettiva sostanziale è invece preordinata alla ricerca dell'effettività. Sul punto, v. anche S. NAUNDORF - C. RADAELLI, *Regulatory Evaluation*, cit., pp. 187 ss.

<sup>45</sup> I tre approcci dei valutatori passivi, informali e formali sono ordinati secondo una logica incrementale che esamina la capacità del parlamento di sviluppare una autonoma capacità di analisi e valutazione e quindi di esprimerne i risultati nella dialettica politico-istituzionale con l'esecutivo.

<sup>46</sup> OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, Geneve, Oecd, 2010.

si rivela particolarmente attraente per le assemblee elettive che, sebbene prive di risorse e capacità dedicate, vogliono affrontare la prospettiva sostanziale della valutazione *ex post*.

L'esperienza del Parlamento tedesco può essere ricondotta a questo tipo di approccio. Ferme restando le differenze costituzionali che contraddistinguono il rapporto del *Bundestag* e del *Bundesrat* con la dimensione formale della valutazione *ex post*<sup>47</sup>, la presenza di una solida capacità di analisi e valutazione d'impatto radicata nel Governo e in organismi indipendenti<sup>48</sup> ha implicitamente disincentivato il Parlamento dallo strutturare una autonoma capacità analitica e valutativa<sup>49</sup>. Il coinvolgimento del Parlamento tedesco nelle analisi di impatto è quindi indiretto, occasionale e mediato. Le commissioni<sup>50</sup> e talora la stessa Aula<sup>51</sup> utilizzano i tradizionali strumenti di controllo parlamentare, come le interrogazioni e le audizioni, per chiedere al Governo dati e informazioni sull'impatto prodotto da un determinato intervento pubblico. Inoltre, sia il *Bundestag* che il *Bundesrat* possono ricorrere direttamente al *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR) per studi ed analisi di impatto ovvero audizioni, rafforzando così gli adempimenti previsti nelle clausole valutative per la fase *ex post*<sup>52</sup>.

Il secondo approccio – definito dei “valutatori informali” – copre tutti gli obiettivi e le attività del primo approccio, ma in aggiunta prevede che il parlamento affronti la sfida della valutazione *ex post* in modo proattivo ed autonomo, non limitandosi quindi alla verifica del monitoraggio e delle analisi svolte dal governo e dalle autorità indipendenti.

---

<sup>47</sup> Il monitoraggio formale sull'attuazione delle leggi è condotto dal *Bundestag* principalmente ricorrendo ai tradizionali strumenti di indirizzo e controllo impliciti nel rapporto fiduciario; cfr. S. ROSE-ACKERMAN - S. EGIDY - J. FOWKES, *Due Process of Lawmaking. The United States, South Africa, Germany and the European Union*, New York, Cambridge University Press, 2015, pp. 201 ss. Sui limiti di tale tipo di controllo derivanti dalle caratteristiche intrinseche della forma di governo tedesca, cfr. OECD, *Better Regulation in Europe*, cit., 100 ss.

Viceversa, per il *Bundesrat* vengono in rilievo i poteri costituzionali di controllo federale sull'esecuzione della legge (artt. 80, 83, 84 and 85 della *Grundnorm*). Cfr. N. JOHNSON, *State & Government in the Federal Republic of Germany: Executive at Work*, II ed., Oxford, Pergamon Press, 2016, pp. 101 ss.

<sup>48</sup> Rispetto alla dimensione sostanziale della valutazione *ex post*, la partecipazione del *Bundestag* è principalmente di tipo indiretto e consiste nel controllo delle analisi e valutazioni condotte dal governo ovvero da due organismi indipendenti, l'Ufficio Federale Statistico e il *Nationaler Kontrollrat* (NKR), istituito dalla legge 14 agosto 2006 (cd. “NKRK”, pubblicata in Gazz. Fed. I 1866 –), modificata dalla legge 16 marzo 2011 (Gazz. Fed. I 420). Cfr. M. SECKELMANN, *Neue Aufgaben für den Nationalen Normenkontrollrat – Perspektiven für die Folgenabschätzung von Gesetzen?*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, 2010, pp. 213 ss.

<sup>49</sup> Cfr. H. GRÖHE - S. NAUNDORF, *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Eckpunkte, Erfahrungen und Perspektiven*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Vol. 24, n. 5/2009, p. 367; U. KARPEN, *Regulatory Impact Assessment: Current Situation and Prospects in the German Parliament*, in *Amicus Curiae*, n. 101/2015, p. 17

<sup>50</sup> Cfr. il caso delle 38 interrogazioni presentate nel 2012 dal partito dei Verdi sul tema del costo degli uffici amministrativi responsabili dell'assistenza agli studenti universitari, su cui U. KARPEN, *Regulatory Impact Assessment*, cit., p. 17.

<sup>51</sup> Il *Bundestag* ha infatti discusso il report annuale sulla riduzione dei costi della burocrazia e sulla *better regulation* presentato dal Governo federale. V. la Sezione 7 del NKRK e l'ultimo report *Better Regulation 2016: more time for the essentials*, Berlin, Federal Chancellery, 2017.

<sup>52</sup> Cfr. l'art. 70 del Regolamento del *Bundestag* (adottato nel Maggio 2014).

La realizzazione di tale approccio richiede in primo luogo la presenza di strutture amministrative dedicate idonee a fornire analisi e valutazioni sui percorsi di attuazione legislativa e sugli effetti prodotti a livello di politiche pubbliche<sup>53</sup>. Se tali obiettivi possono essere normalmente soddisfatti con le tradizionali strutture amministrative del parlamento, come i servizi studi o le unità di documentazione<sup>54</sup>, la creazione di strutture dedicate conferma non solo una forte determinazione ad investire sui percorsi di valutazione<sup>55</sup>, ma consente anche di veicolare all'interno del parlamento competenze tecniche interdisciplinari diverse dalle tradizionali professionalità economico-giuridiche di regola presenti nelle amministrazioni parlamentari.

I parlamenti che rientrano in questa categoria sono considerati valutatori “informali” nella misura in cui il collegamento con le procedure decisionali è asistematico e meramente occasionale. Non esistono infatti specifici procedimenti o strumenti di indirizzo e controllo rivolti al governo idonei a garantire un seguito alle analisi e valutazioni svolte dall'amministrazione nella fase *ex post*<sup>56</sup>. Ciononostante, rimane aperta la possibilità per gli organi parlamentari di fare ricorso alle ordinarie procedure di indirizzo e controllo disciplinate nei regolamenti per proiettare sul governo gli esiti dell'attività svolta nel campo della valutazione. Inoltre, è di regola garantita una ampia diffusione e pubblicità alle analisi svolte dall'amministrazione parlamentare.

L'esperienza del Parlamento italiano che sarà esaminata nel prossimo paragrafo (soffermando l'attenzione sulle più recenti innovazioni promosse dal Senato) può sicuramente essere ricondotta alla categoria dei valutatori informali.

Il terzo approccio, quello dei “valutatori formali”, è il più avanzato, il più ampio ed inclusivo, in quanto ricomprende tutte le finalità e le attività degli altri due approcci. I parlamenti che condividono tale metodo affrontano la valutazione *ex post* in una maniera formale e molto istituzionalizzata: la funzione trova riconoscimento in fonti di rango costituzionale o nei regolamenti parlamentari; l'attività di valutazione è

---

<sup>53</sup> Per una ricognizione degli organi di valutazione al servizio dei parlamenti nazionali, cfr. E.M. POPTCHEVA, *Policy and legislative evaluation in the EU*, European Parliament, Library of the European Parliament Briefing, 3 Aprile 2013, [www.europarl.europa.eu/eplibrary/Policy-and-legislative-evaluation-in-the-EU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Policy-and-legislative-evaluation-in-the-EU.pdf).

<sup>54</sup> IPU e IFLA, *Guidelines for Parliamentary Research Services*, 2015, [www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/guidelines-parliamentary-research-services](http://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/guidelines-parliamentary-research-services), 20. R. MILLER - R. PELIZZO - R. STAPENHURST, *Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: The Sources of Parliamentary Information*, Washington, World Bank, 2004, 2 ss. Sul tema, cfr. F. FITSILIS - A. KOUTSOGIANNIS, *Strengthening the Capacity of Parliaments through Development of Parliamentary Research Services*, 13th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxtton, 2017.

<sup>55</sup> S. GAILMARD - J.W. PATTY, *Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise*, in *American Journal of Political Science*, vol. 51, 2007, p. 873 ss. C. NEUHOLD - S. VAHOONACKER, *Introduction*, in C. NEUHOLD et al (a cura di), *Civil Servants and Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2013, pp. 3 ss.

<sup>56</sup> Sulle funzioni delle burocrazie parlamentari strumentali alla decisione politica, cfr. A.L. HÖGENAUER - C. NEUHOLD - T. CHRISTIANSEN (a cura di), *Parliamentary Administrations in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2016, p. 21.

attribuita a organi parlamentari titolari di poteri decisionali, è supportata da procedure ad hoc ed include sia l'analisi giuridico-formale che l'analisi d'impatto.

I Parlamenti di Svezia e Francia possono essere ricondotti a questa categoria. In entrambi gli ordinamenti, al parlamento è attribuita una formale competenza sulla valutazione delle politiche pubbliche che trova riconoscimento in clausole costituzionali risultanti da recenti riforme<sup>57</sup>. La valutazione *ex post* comprende la verifica formale e sostanziale sull'attuazione della legge e sugli effetti prodotti<sup>58</sup>. Il ruolo delle commissioni parlamentari è strategico: la valutazione *ex post* è fortemente radicata nell'attività delle commissioni permanenti che possono contare su molteplici canali di informazione e documentazione<sup>59</sup>, inclusa la connessione con gli strumenti di controllo contabile e finanziario<sup>60</sup>.

Nonostante queste caratteristiche comuni, vi sono alcune differenze di fondo che contraddistinguono il modo in cui la valutazione *ex post* è interpretata ed attuata nel *Riksdag* svedese e nel Parlamento francese. Solo il primo contempla infatti una procedimentalizzazione della valutazione *ex post* che consente di discutere nelle sedi politiche competenti i risultati del processo di valutazione<sup>61</sup>. Diversamente, in Francia

---

<sup>57</sup> Art. 8, Capitolo 4 del *Regeringsformen* (lo *Strumento di Governo* del 1974, una delle quattro leggi fondamentali che costituiscono la Costituzione della Svezia), entrato in vigore il 1 gennaio 2011. La valutazione *ex post* trova ulteriore disciplina nel *Riksdag Act* e nelle linee guida adottate dal *Riksdag* nel 2001 e nel 2006 ed incluse nella Relazione predisposta dal Gruppo di lavoro sull'analisi e la valutazione *ex post* (cfr. RIKSDAG, *Forskning och framtid, uppföljning och utvärdering. Arbetsgruppen för genomförande av Riksdagskommitténs förslag, Riksdagstryckeriet*, Stockholm, 2006).

In Francia, la riforma costituzionale del 2008 ha riconosciuto la valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento (art. 24 Cost.) come obbligo costituzionale. Cfr. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011, pp. 176 ss. J.F. CALMETTE, *L'évaluation des politiques publiques: un moyen de control de l'action du gouvernement*, in X. MAGNON et al (a cura di), *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres?*, Aix-en-Provence, Puam, 2012, pp. 91 ss.

<sup>58</sup> SENAT, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Annexe au procès verbale de la Séance du 30 Juin 2004, n. 391, Cap. 1.

<sup>59</sup> Oltre all'accesso ai documenti e ai report governativi, le commissioni hanno sviluppato attraverso le loro segreterie e strutture amministrative autonome capacità di ricerca e valutazione. V. l'art. 47 della Costituzione francese e l'art. 58, comma 2 della legge organica sulla legislazione finanziaria (LOLF) che autorizzano le Commissioni Finanze dell'Assemblea Nazionale e del Senato ad assegnare compiti investigativi e di indagine alla Corte dei conti. Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Les enquêtes demandées à la Cour des comptes (Art. 58-2° de la LOLF)*, 2011, [www.assemblee-nationale.fr/commissions/cfin\\_enquetes\\_Cour\\_comptes.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/commissions/cfin_enquetes_Cour_comptes.asp).

<sup>60</sup> C. ASTRÖM, *Evaluation et qualité de la législation: Quel rôle pour les parlements?*, Sénat, Actes de colloque, 2013 [www.senat.fr/rap/evaluation\\_qualite\\_legislation\\_quel\\_role\\_pour\\_les\\_parlements-notice/evaluation\\_qualite\\_legislation\\_quel\\_role\\_pour\\_les\\_parlements-notice\\_mono.html#toc11](http://www.senat.fr/rap/evaluation_qualite_legislation_quel_role_pour_les_parlements-notice/evaluation_qualite_legislation_quel_role_pour_les_parlements-notice_mono.html#toc11). P. AMSELEK, *Le budget de l'État et le parlement sous la V République*, in *Revue du Droit Public*, nn. 5-6/1998, p. 1449; I. BOUHADANA, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, Paris, LDGJ, 2007, p. 273 ff.; A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France: éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010.

<sup>61</sup> Le Commissioni parlamentari sono autorizzate ad adottare una posizione formale sulla valutazione dell'operato del governo; tale valutazione è di regola espressa attraverso proposte di risoluzione o decisione trasmesse all'Assemblea. V. il Capitolo 7 del *Riksdag Act* e A. FORSBERG, *Contribution to the General Debate on 'The work of parliamentary committees*, Meeting of the Association of Secretary Generals of Parliament, Cape Town, April 2008, [www.asgp.co/node/29843](http://www.asgp.co/node/29843).

la valorizzazione della valutazione ex post in parlamento ha portato primariamente al rafforzamento degli strumenti informativi e di indagine, senza che agli interventi valutativi sia associato un univoco esito procedurale nell'interazione con il governo<sup>62</sup>.

I tre approcci dei valutatori passivi, informali ed informali non devono essere interpretati in senso categorico. I parlamenti spesso combinano comportamenti, scelte organizzative e funzionali che sono propri di diversi approcci.

Il Parlamento europeo (PE) è un esempio rilevante di un modello ibrido che unisce tratti caratteristici appartenenti sia al secondo che al terzo approccio. Il Parlamento europeo ha due distinti canali di partecipazione alla valutazione delle politiche pubbliche. Da un lato, esercita un controllo sulle valutazioni *ex post* condotte dalla Commissione europea – i cosiddetti *fitness checks* – che sono condotti per verificare lo “stato di salute” della regolazione in un determinata politica pubblica.<sup>63</sup> Dall'altro lato, il PE ha sviluppato una straordinaria capacità amministrativa nel campo dei processi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche che, in termini di risorse e strutture impegnate, non trova eguali nell'esperienza dei parlamenti nazionali<sup>64</sup>. Grazie a tali risorse, il PE ha consolidato i suoi autonomi meccanismi di valutazione d'impatto<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> In Francia, gli esiti della valutazione ex post sono di regola discussi in un confronto informale con il governo il quale, tuttavia, ha ad oggetto non tanto la valutazione dell'impatto politico prodotto da ciascuna disposizione legislativa quanto la verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalla legge. Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Fiche de synthèse n. 52: Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques*, 6 giugno 2017, [www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-controle-de-l-application-des-lois-et-l-evaluation-de-la-legislation-et-des-politiques-publiques](http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-controle-de-l-application-des-lois-et-l-evaluation-de-la-legislation-et-des-politiques-publiques). Sui limiti di questa esperienza, P. PREUVOT, *Réflexion sur les remèdes aux difficultés d'application des lois*, VIII Congrès Français de Droit constitutionnel, 18 giugno 2011, [www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/preuvotTD6.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/preuvotTD6.pdf), 16 ss.

<sup>63</sup> Cfr. il Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), COM (2012) 746 fin.

<sup>64</sup> Sulle scelte organizzative e sulle iniziative promosse dal Parlamento europeo per strutturare una propria autonoma capacità amministrativa nel campo dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, cfr. A. RENDA, *European Union and Better Law-Making: Best Practices and Gaps*, in A. RENDA et al (a cura di), *Workshop on the Best Practices in Legislative and Regulatory Processes in a Constitutional Perspective*, Study for the AFCO Committee, Brussels, European Parliament, 2015, pp. 5 ss., spec. 17 s.

<sup>65</sup> Tali meccanismi si articolano in tre fasi. In primo luogo, il Servizio Ricerche del Parlamento europeo produce degli *Implementation appraisals*, ovvero dei report che attestano lo stato di implementazione di tutti gli atti legislativi elencati nel Programma annuale di lavoro della Commissione europea come passibili di revisione. In secondo luogo, le commissioni parlamentari possono adottare delle “relazioni di attuazione sul recepimento della legislazione dell'Unione nel diritto nazionale e sulla relativa attuazione e applicazione negli Stati membri”, una specifica categoria delle relazioni di iniziativa introdotta nel 2008 (cfr. Art. 1, comma 1, lett. e) dell'Allegato XVII al Regolamento del Parlamento europeo, adottato con la Decisione della Conferenza dei Presidenti del 12 dicembre 2002, e successive modificazioni). Infine, le relazioni di attuazione possono costituire la base per una proposta di risoluzione adottata dal *plenum* del Parlamento (Art. 52, comma 4 del Regolamento del Parlamento europeo – 8<sup>a</sup> legislatura, luglio 2018).

Nonostante i traguardi raggiunti sul piano della capacità di analisi e studio d’impatto, gli esiti procedurali dell’attività di valutazione sono piuttosto limitati.<sup>66</sup> Tale risultato può essere spiegato pensando alle peculiarità del ruolo svolto dal Parlamento europeo rispetto ad entrambe le funzioni (la funzione legislativa e quella di controllo) che dialogano con l’analisi e la valutazione delle politiche pubbliche. L’attività svolta dal Parlamento europeo nel campo della valutazione *ex post* risponde infatti primariamente ad una visione inter-istituzionale degli obiettivi di *better law-making*, come tale finalizzata a coinvolgere nei processi valutativi tutte le istituzioni che partecipano al ciclo della legislazione<sup>67</sup>. Inoltre, la struttura istituzionale dell’Unione europea<sup>68</sup> rende la posizione del PE nei confronti del potere esecutivo non comparabile a quella che nelle forme di governo parlamentari degli Stati membri contraddistingue il rapporto tra il potere legislativo e il potere esecutivo.<sup>69</sup>

#### **4. Il “caso” italiano e l’esperienza dell’Ufficio di valutazione d’impatto del Senato: le peculiarità del modello**

Nel ventaglio degli approcci alla valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, il “caso” del Parlamento italiano può essere senz’altro ricondotto al secondo approccio, quello dei valutatori informali. In entrambe le camere, la valutazione è infatti solidamente radicata intorno al ruolo delle amministrazioni parlamentari<sup>70</sup>. Sia la Camera dei Deputati che il Senato della Repubblica hanno unità amministrative dedicate alla verifica e controllo nella fase successiva all’entrata in vigore della legge; tali unità svolgono una attività di studio ed analisi autonoma rispetto a quella condotta in ambito governativo, la quale rimane

---

<sup>66</sup> I. ANGLMAYER, *Evaluation and Ex-post Impact Assessment at EU Level*, Brussels, European Parliament Research Service Briefing Better Law Making in Action, Settembre 2016, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581415/EPRS\\_BRI\(2016\)581415\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581415/EPRS_BRI(2016)581415_EN.pdf), 7

<sup>67</sup> L’approccio inter-istituzionale alla *better regulation* non è un tratto esclusivo dell’Unione europea, ma è condiviso anche dall’Ocse (OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 22 Marzo 2012, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm)); sulle pratiche del livello nazionale, cfr. A. RENDA, *Impact Assessment*, cit., pp. 43 ss.

<sup>68</sup> P. MAGNETTE, *Appointing and censuring the European Commission: the adaptation of parliamentary institutions to the Community context*, in *European Law Journal*, n. 7/2001, p. 307; V. SCHMIDT, *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional perspective*, in K. NICOLAÏDIS - R. HOWSE (a cura di), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, New York, OUP, 2001, p. 339; M. GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law Journal*, n. 22/2016, p. 285.

<sup>69</sup> Per approfondimenti, si rinvia a E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull’esecutivo frammentato dell’Unione europea*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 207 ss.

<sup>70</sup> Sul ruolo delle amministrazioni parlamentari della Camera e del Senato e dei collaboratori parlamentari rispetto al controllo *ex ante* sulla qualità della legislazione, v. G. PICCIRILLI - P. ZUDDAS, *Assisting Italian MPs in pre-legislative scrutiny: the role played by Chambers’ counsellors and legislative advisors in enhancing the knowledge and skills development of Italian MPs: the assistance offered to an autonomous collection of information*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 65, 2012, p. 1 ss.

tuttavia disgiunta da specifici esiti procedurali, non essendo previsto alcun automatismo che possa garantire un “seguito” nelle competenti sedi parlamentari.

Al di fuori di queste caratteristiche comuni, gli approcci seguiti dalla Camera dei Deputati e dal Senato si rivelano sostanzialmente diversi sia sul piano degli obiettivi perseguiti che dei metodi di analisi e delle modalità di svolgimento dell’attività di analisi e valutazione<sup>71</sup>.

Alla Camera dei deputati, il Servizio per il Controllo Parlamentare è l’unità amministrativa competente per la «verifica tecnica sulla attuazione delle leggi, in base ai dati forniti dal Governo e dalle altre istituzioni competenti» e la «rilevazione degli adempimenti che, nell’ambito dell’istruttoria legislativa, la normativa vigente attribuisce al Governo e ad altri enti con l’elaborazione dei relativi dati statistici»<sup>72</sup>.

Nominalmente, al Servizio viene imputata una attività di verifica a carattere tecnico-formale sul rispetto degli obblighi attuativi previsti dalle leggi e sugli adempimenti attribuiti al Governo, da svolgersi sulla base dei dati forniti dallo stesso Governo o dalle altre istituzioni competenti. Si tratterebbe pertanto di un monitoraggio prevalentemente quantitativo sull’attuazione formale degli adempimenti legislativi, fondato su dati, analisi ed informazioni di provenienza esterna, che escluderebbe una vera e propria attività valutativa finalizzata ad esaminare criticamente l’esito, in termini di effetti, dell’attuazione.

Un tentativo di cambiamento rispetto a questo approccio si è registrato nel 2017 quando, per la prima volta, i risultati dell’attività di monitoraggio, tradizionalmente riportati nel Rapporto annuale sulla legislazione coordinato dalla Camera dei deputati, sono stati pubblicati in un autonomo “Rapporto sul controllo parlamentare” destinato a dare origine ad una distinta “serie” di pubblicazioni annuali<sup>73</sup>. La nuova scelta editoriale ha non solo valorizzato la diffusione degli esiti del controllo *ex post*, ma ha anche consentito di riconsiderarne gli obiettivi e i metodi attuativi. Si è infatti proseguita la tendenza, già avviata dalla XV legislatura su campioni isolati, selezionati in via amministrativa<sup>74</sup>, ad affiancare al tradizionale monitoraggio sugli adempimenti anche una verifica sulla prassi applicativa delle singole disposizioni, modulata sull’analisi costi-benefici, come tale finalizzata a valutare se l’applicazione della legge abbia prodotto gli effetti attesi per quella politica pubblica e se tali effetti siano desiderabili o no per la collettività. Nella prima edizione del Rapporto sull’attività di controllo, tale metodo è stato applicato alla

---

<sup>71</sup> Sull’interazione delle due amministrazioni di Camera e Senato nell’esercizio dell’attività strumentale e servente rispetto alla sfera politica. cfr. G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2012, p. 45 s.

<sup>72</sup> V. Art. 25 del Regolamento dei Servizi e del Personale della Camera dei Deputati, da ultimo modificato con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 57 del 25 marzo 2002, resa esecutiva con D.P. n. 478 del 27 marzo 2002 e Camera dei Deputati – Segreteria Generale, *L’amministrazione della Camera dei Deputati – L’organizzazione interna*, 31 maggio 2004, <http://legislature.camera.it/files/pdf/organizzazioneinterna.pdf>

<sup>73</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto sull’attività di controllo parlamentare 2016*, Roma, Camera dei deputati, 2017.

<sup>74</sup> Per una ricostruzione dei precedenti, si rinvia al *Rapporto sull’attività di controllo parlamentare*, cit., p. 10 s.

verifica tecnica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente<sup>75</sup>.

Una diversa scelta metodologica ed organizzativa è invece stata operata dal Senato della Repubblica, dove l'approccio amministrativo all'analisi e alla valutazione è stato realizzato attraverso l'istituzione di un apposito "comitato" specializzato nell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, che si affianca alle strutture preesistenti competenti sull'analisi giuridico-formale dei processi attuativi.

Da un lato, infatti, il Servizio per la qualità degli atti normativi ha consolidato una specifica competenza nel campo degli studi e della documentazione di carattere generale sulla qualità della regolamentazione, potenziando nel corso degli anni l'attività di monitoraggio sull'attuazione delle leggi e sugli adempimenti richiesti al Governo<sup>76</sup>. A tali compiti è specificamente dedicato l'Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi che cura una pubblicazione, "L'Attuazione degli atti normativi", nella quale sono riportati gli esiti del monitoraggio effettuato dall'Osservatorio sugli adempimenti previsti da una singola legge e dei relativi provvedimenti attuativi<sup>77</sup>.

Dall'altro lato, negli ultimi anni sono stati compiuti significativi sforzi per dotare il Senato di una autonoma capacità valutativa che copra anche la verifica d'impatto, ovvero la valutazione degli effetti prodotti nei distinti ambiti delle politiche pubbliche. La volontà di strutturare una specifica competenza amministrativa in questo settore ha portato, nel 2016, all'istituzione di un nuovo Comitato, l'Ufficio di Valutazione d'Impatto (UVI)<sup>78</sup>, con il compito di promuovere studi, ricerche, programmi formativi nell'ambito dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, anche in riferimento all'impatto delle politiche europee sui territori<sup>79</sup>.

L'UVI presenta una struttura ibrida. Da un lato, l'organo di indirizzo è il Consiglio d'indirizzo, espressione di entrambe le componenti politica ed amministrativa dell'istituzione Senato: il Consiglio, presieduto dal Presidente del Senato, è infatti composto sia da parlamentari membri del Consiglio di Presidenza (almeno

---

<sup>75</sup> Il progetto di verifica nasce da una istanza avanzata dalla Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essa correlati. *Ibidem*.

<sup>76</sup> Nell'ambito del Servizio per la Qualità della Normazione opera anche l'Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, che cura studi e ricerche di carattere generale in materia di qualità della documentazione ed effettua un monitoraggio mensile sulle relazioni AIR trasmesse dal governo.

<sup>77</sup> L'Osservatorio cura anche il riepilogo periodico delle relazioni trasmesse dal Governo in relazione a specifici obblighi di legge. L'attività dell'Osservatorio è disciplinata nell'Allegato B del "Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione concernenti il personale del Senato della Repubblica", da ultimo modificato il 17 gennaio 2012.

<sup>78</sup> V. la Deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 90/2016, Istituzione del Comitato denominato Ufficio Valutazione Impatto (UVI), approvata nella seduta del 28 giugno 2016; e il Decreto del Presidente del Senato n. 12480 del 19 luglio 2016.

<sup>79</sup> G. COPPOLA - F.S. TONIATO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in F. BASSANINI - A. MANZELLA, *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017, pp. 160 ss.

un Vice Presidente e i senatori Questori) che dalle figure di vertice dell'amministrazione parlamentare (il Segretario Generale e i Vice Segretari Generali), nonché dal rappresentante della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali<sup>80</sup>. L'attività di ricerca, approfondimento e formazione è invece concretamente svolta dal Segretariato dell'UVI, organo dalla natura tipicamente amministrativa, diretto dal Segretario Generale o, su sua delega, dal Vice Segretario Generale per la 1<sup>a</sup> Area<sup>81</sup>.

Dal punto di vista della macro organizzazione, l'UVI trova la sua peculiarità nella scelta di radicare l'attività di valutazione in un Comitato esterno e trasversale sia rispetto agli organi decisionali del Senato<sup>82</sup>, sia rispetto alla struttura amministrativa<sup>83</sup>. Tali opzioni originarie rendono estremamente flessibile la struttura dell'UVI, affidandone le scelte strategiche e le modalità gestionali a indirizzi politico-amministrativi non preventivamente definiti, ma determinati in base alle istanze emergenti.

Dal punto di vista dell'approccio metodologico, la peculiarità dell'UVI appare duplice. Da un lato, si è scelto di spostare l'attenzione dal singolo provvedimento legislativo alla politica pubblica, intesa come insieme di atti, sia legislativi che amministrativi, istituzioni e procedure messe in campo per affrontare un fenomeno. Ciò ha consentito di ampliare il campo di studio e di applicare metodologie di analisi in linea con gli standard qualitativi in uso a livello internazionale. Dall'altro lato, si è concentrato l'interesse sull'analisi e la valutazione degli effetti attesi (in termini sia qualitativi che quantitativi, in una prospettiva sia *ex ante* che *ex post*), anziché sugli effetti prodotti da una politica sul fenomeno oggetto di interesse. Con questi obiettivi, l'UVI cura la pubblicazione, sul proprio sito dedicato, di dossier che danno conto degli esiti delle analisi e valutazioni condotte, sulla base di criteri tecnici ed in maniera imparziale, in specifici

---

<sup>80</sup> Altri componenti, scelti tra il Consiglio di Presidenza e i Senatori, nonché tra personalità ed esperti di settore, possono essere aggregati al Consiglio d'indirizzo, anche per singole sessioni.

<sup>81</sup> Le attività di ricerca e documentazione sono svolte dal Segretariato anche attraverso la cooperazione con istituzioni ed enti specializzati e confluiscono anche in pubblicazioni destinate ad un sito Internet dedicato.

<sup>82</sup> Il rapporto dell'UVI con gli organi decisionali interni al Senato (dal Consiglio di Presidenza alle Commissioni) non è infatti predefinito a monte, ma è implicitamente affidato all'iniziativa del Consiglio di indirizzo.

<sup>83</sup> Al Comitato non è affidata una dotazione fissa del personale del Senato, ma all'attività dell'UVI contribuisce potenzialmente l'intera amministrazione. Contestualmente all'istituzione dell'UVI, è stato peraltro avviato dal Senato un percorso di formazione nel settore della valutazione delle politiche pubbliche. Mentre in un primo momento, per la formazione di base, tale percorso ha coinvolto larga parte del personale, in un secondo momento, con l'istituzione del primo Master di secondo livello in analisi e valutazione delle politiche pubbliche realizzato all'interno di un organo costituzionale attraverso la collaborazione con altre quattro istituzioni (l'Università Cà Foscari di Venezia, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler, l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche), si sono poste le premesse per la creazione di un gruppo più ristretto e specializzato.

V. SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO DI VALUTAZIONE D'IMPATTO, 2017-2018. *Un anno di valutazione in Senato*,

<http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/029/045/Report.pdf>.

ambiti di intervento legati ad una politica pubblica o ad un particolare atto legislativo<sup>84</sup>. Si può pertanto affermare che, sul piano dell'attività svolta, l'UVI offre un contributo strumentale alla decisione politica, che integra le istruttorie e le risorse documentali prodotte dalle tradizionali strutture amministrative del Senato, le quali hanno una impostazione e un contenuto di stampo prevalentemente giuridico o giuridico-contabile.

Infine, sul piano procedurale, la scelta di radicare la base giuridica del Comitato non nel regolamento *maior*, ma in una delibera del Consiglio di Presidenza, e quindi in un Decreto del Presidente del Senato, ha portato ad escludere qualsiasi connessione sistematica con i procedimenti decisionali esistenti o con procedure di nuova definizione. La stessa riforma del regolamento del Senato approvata nel dicembre 2017<sup>85</sup>, successivamente all'istituzione del Comitato, ha confermato questa opzione originaria. Ne deriva che eventuali "seguiti" procedurali dell'attività dell'UVI sono affidati di fatto alla libera iniziativa delle competenti sedi parlamentari, ed in particolare delle Commissioni, che ad esempio con il cosiddetto "affare assegnato" potrebbero scegliere di discutere i risultati dell'attività di analisi e valutazione condotta dall'UVI nella materia di propria competenza, nel caso votando anche una risoluzione per esprimere il proprio pensiero e gli indirizzi che ne derivano in merito all'argomento in discussione<sup>86</sup>.

Data la giovane età dell'UVI, queste ipotesi di connessione procedurale non sono ancora state sperimentate concretamente nella prassi parlamentare del Senato. L'auspicio è che, anche attraverso interventi puntuali di riforma del regolamento, in futuro il nuovo Comitato possa operare non solo quale strumento di rafforzamento della capacità documentale e analitica dell'amministrazione del Senato, ma anche quale volano per estendere e rafforzare l'attività di controllo dell'esecutivo nella fase successiva all'entrata in vigore della legge<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> La pubblicazione dei dossier dell'UVI è incominciata il 1° agosto 2017. Nel primo anno di vita, l'UVI ha pubblicato una trentina di ricerche, di analisi e valutazione, divise in otto aree tematiche: economia, finanza pubblica, istituzioni, giustizia, lavoro, salute e qualità della vita, istruzione e ricerca, attività produttive. *Ibidem*.

<sup>85</sup> Cfr. la riforma del Regolamento del Senato approvata il 17 dicembre 2017 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, 19 gennaio 2018, n. 15). Sullo spirito e sui contenuti della riforma, v. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018., N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018 e F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, vol. 619, fasc. 2285, 2018, pp. 59 ss.

<sup>86</sup> V. Art. 34, comma 1 e l'art. 50, comma 2 r.S. Per garantire un "seguito" all'esame delle ricerche pubblicate dall'UVI, le Commissioni potrebbero anche avvalersi dell'art. 50, comma 1 r.S., che consente loro di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza.

<sup>87</sup> Sui limiti che incontra la funzione di controllo nel parlamento italiano, anche a causa della difficoltà nel fare evolvere in senso maggioritario i rapporti tra governo, maggioranza parlamentare e opposizione, v. G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007, Il Parlamento del bicameralismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 201 ss.

Per svariate ragioni - connesse ai limiti di risorse, capacità, tempo e alle scarsità delle motivazioni che inducono ad investire in una attività spesso percepita come poco “attraente” dalla componente politica - in passato nel Parlamento italiano i seguiti procedurali nel settore del controllo ex post sono stati assai limitati.<sup>88</sup> Investire sulla valutazione e sul controllo significa pertanto deviare le energie tradizionalmente dedicate all’attività emendativa, da sempre prevalente in entrambe le Camere<sup>89</sup>, per riscoprire la valenza politica che l’analisi e la valutazione degli effetti prodotti da una legge o una politica pubblica possono assumere nell’interlocuzione tra parlamento e governo, anche rispetto alla programmazione degli interventi legislativi futuri.<sup>90</sup>

## 5. Conclusioni

Solo negli ultimi decenni la valutazione delle politiche pubbliche si è imposta come una sfida istituzionale anche per i parlamenti. A tale risultato hanno indubbiamente contribuito i crescenti richiami dell’Ocse e dell’Unione europea alla promozione di una cultura della valutazione in tutte le fasi del ciclo della legislazione, da realizzarsi in una prospettiva inter-istituzionale e multi-livello.

La possibilità di ricondurre la sfida della valutazione a funzioni “classiche” del parlamentarismo, come la funzione legislativa e quella di controllo, non esclude che ancora oggi stenti a diffondersi tra le assemblee legislative una concezione univoca della nozione di “valutazione” e delle sue implicazioni metodologiche e procedurali.

Vi sono almeno due profili di ambiguità che sembrano ostare a tale obiettivo.

Il primo profilo di ambiguità riguarda il significato stesso dei termini “analisi” e “valutazione” riferiti alle politiche pubbliche, anziché alla dimensione della “legge”. La prospettiva giuridico-formale, consistente in un mero monitoraggio del rispetto degli obblighi attuativi e degli adempimenti governativi previsti dalla legge, viene talora sovrapposta e confusa con la prospettiva sostanziale, che presuppone una verifica degli effetti prodotti da una determinata linea di politica pubblica e del rapporto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi originari.

---

<sup>88</sup> F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 442 ff. Sull’importanza di “procedimentalizzare” la valutazione delle politiche pubbliche, cfr. N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 5.

<sup>89</sup> S. FEDELI - F. FORTE, *Measures of the amending power of Government and Parliament: the case of Italy 1988-2002*, in *Economics of Governance*, n. 4/2007, pp. 309 ss.

<sup>90</sup> In questo senso, si può anche richiamare la tesi sostenuta da V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della “valutazione delle politiche pubbliche”*, in *federalismi.it*, n. 11/2009, p. 11, per cui «dare concretezza alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche potrebbe costituire per il Parlamento un bilanciamento al fenomeno del defluire del potere legislativo verso altri soggetti, primo fra tutti il Governo».

Un secondo profilo di ambiguità attiene invece al rapporto tra la dimensione tecnico-amministrativo e quella politico-procedurale. L'analisi comparata mostra come i parlamenti affrontino la valutazione attraverso approcci e soluzioni organizzative e procedurali assai variegati che, nel complesso, vedono l'amministrazione svolgere un ruolo determinante rispetto allo svolgimento dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione.

I tre approcci alla valutazione ex post (valutatori passivi, informali e formali) che sono stati individuati comparando le regole e le prassi in essere in un gruppo selezionato di parlamenti nazionali dell'Unione europea confermano che due sono le principali variabili esplicative per comprendere come viene affrontata la sfida della valutazione ex post: la presenza di una autonoma capacità di analisi e valutazione delle politiche pubbliche interna all'amministrazione parlamentare; l'individuazione di procedure decisionali che garantiscano un seguito politico ai risultati delle valutazioni disponibili.

Spesso la valutazione si esaurisce al livello amministrativo, senza un seguito procedurale dedicato presso le competenti sedi parlamentari. In sistemi di governo di stampo parlamentare, tuttavia, è sempre possibile che, anche in assenza di una specifica previsione regolamentare, i risultati dell'attività di analisi e valutazione condotta nel rispetto dei requisiti di imparzialità siano valorizzati nell'interazione tra parlamento e governo attraverso gli strumenti ordinari di indirizzo e controllo<sup>91</sup>.

Su questo terreno si gioca la sfida dei parlamenti che vogliano realmente trarre tutte le potenzialità implicite della valutazione come strumento per fare valere l'*accountability* del governo<sup>92</sup>, proiettando nella relazione politica con l'esecutivo i risultati dei processi analitici condotti con indipendenza ed imparzialità.

---

<sup>91</sup> Sulla distinzione tra il controllo-valutazione (intesa come attività finalizzata a verificare che «decisioni, politiche e linee di azione di altri soggetti siano di “buona qualità”»), la funzione ispettiva e l'attività parlamentare di indirizzo, v. tuttavia G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *osservatorioaic.it*, n.2/2014.

<sup>92</sup> La nozione di *accountability*, che non trova equivalente traduzione in italiano, è utilizzata nella tradizione anglosassone per indicare la posizione di responsabilità del governo innanzi al parlamento; cfr. A.H. BIRCH, *Representative and responsible Government. An Essay on the British Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969; G. MARSHALL, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 54; C. TURPIN, *Responsibility in Government*, in *Public Policy and Administration*, n. 11/1996, pp. 35 ss. Il rapporto tra la funzione di controllo parlamentare e le istanze di *accountability* del governo è stato oggetto di un ampio dibattito nella letteratura politologica; *ex multis*, cfr. D.R. KIEWIET - M.D. MCCUBBINS, *The Logic of Delegation*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; J. FERREJOHN, *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*, in A. PRZEWORSKI - S.C. STOKES - B. MANIN (a cura di), *Democracy, Accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 131 ss.; K. STRØM, *Delegation and accountability*, cit., pp. 271 ss.; T. SAALFELD, *Members of parliament and governments in western Europe: agency relations and problems of oversight*, in *European Journal of Political Research*, n. 37, 2000, pp. 353 ss.; R. MAFFIO, *Qui custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 9/2002, pp. 333 ss.; K. STRØM, *Parliamentary democracy and delegation*, in K. STRØM, W. MÜLLER - T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 67 ss.; A. LUPAIA, *Delegation and its perils*, ivi, pp. 44 ss. R. PELIZZO - R. STAPENHURST, *Government accountability*, cit.



Rispetto a questo scenario, una ulteriore sollecitazione è legata alla capacità di cogliere le connessioni sistematiche tra la valutazione e le due accezioni del controllo in senso forte e in senso debole che si sono richiamate. In termini generali, la valutazione non appare necessariamente strumentale al controllo in senso forte, ma è piuttosto necessario coglierne appieno le potenzialità come dimensione propedeutica alla capacità del parlamento di utilizzare tutti gli strumenti di “influenza” impliciti nel rapporto fiduciario.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> In questo senso, la valutazione si collega alla funzione di «controllo in senso lato» (o «funzione di verifica») efficacemente richiamata da M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2016, p. 2.





## Sezione III

Del governo parlamentare in Italia.  
Sfide e prospettive.





# Ruolo del Parlamento e riforme istituzionali

**di Annamaria Poggi**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

Oltre a ringraziare per il gradito invito, debbo sinceramente complimentarmi con gli organizzatori di queste Giornate CEST, che stanno diventando un appuntamento importante nel panorama del dibattito scientifico italiano con riferimento ai grandi temi di organizzazione dello Stato.

Il tema di queste giornate è davvero cruciale nell'organizzazione dello Stato italiano sotto molteplici aspetti: la democraticità del sistema e la sua efficienza; il rapporto tra i diversi legislatori (centrali e locali; centrali ed europei; centrali e internazionali).

Non a caso il “ripensamento” del Parlamento (rispetto alle sue funzioni) è stato, per fermarsi al dibattito post Costituzione nel nostro Paese, al centro delle riflessioni del dibattito istituzionale lanciato da Giuliano Amato tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta del Secolo scorso.

Ripercorrendo velocemente i progetti più rilevanti, si iniziò con la relazione della “Commissione Bozzi” (presentata il 25 gennaio 1985) in cui le due Camere venivano differenziate funzionalmente, assegnando alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo.

Nella legislatura successiva, la X, venne discusso un Progetto di revisione costituzionale che andava sostanzialmente nella stessa direzione, e che introduceva una soluzione procedimentale ispirata al c.d. “principio della culla”, in base al quale tutti i progetti di legge, non definiti tassativamente bicamerali, avrebbero dovuto essere esaminati e approvati da una sola Camera (quella di presentazione), mentre all'altra veniva riservata la facoltà di richiedere, con deliberazione a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato. Contestualmente si introduceva, anche, un principio di specializzazione della competenza normativa delle due Camere, connessa con il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Puntava, invece, al nesso tra superamento del bicameralismo perfetto e razionalizzazione della forma di governo parlamentare quello elaborato dalla “Commissione De Mita-Jotti” (1992-1994), che mirava essenzialmente a restringere il rapporto fiduciario ad una sola delle due Camere, che avrebbe eletto e revocato il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il “Comitato Speroni”, insediato il 14 luglio 1994 introduceva, invece, il tema della differenziazione di “legittimazione” tra le due Camere, lasciando sullo sfondo il tema della forma di governo.

La “Commissione bicamerale D’Alema” (il cui progetto di legge di riforma costituzionale venne approvato definitivamente il 4 novembre del 1997), tornava all’idea di differenziazione funzionale, assecondando nel contempo le ragioni delle autonomie locali. Veniva, infatti, profondamente modificato il procedimento legislativo, prevedendo tre percorsi diversi, a seconda della tipologia di legge.

In primo luogo, si prevedevano le leggi bicamerali paritarie, la cui approvazione avrebbe dovuto avvenire da parte di entrambe le Camere su un identico testo. Si prevedevano, in secondo luogo, le c.d. leggi bicamerali non paritarie, e cioè leggi in materie espressamente enumerate, di interesse per il sistema delle autonomie, che dovevano essere approvate da entrambe le Camere, ma in caso di introduzione di modifiche da parte del Senato, la Camera avrebbe dovuto deliberare in via definitiva. Inoltre, solo per l’esame di tali leggi il Senato deliberava in sessione speciale a composizione “mista”, integrato da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna Regione in numero pari ai rispettivi senatori. Infine, si prevedevano le leggi monocamerali, di competenza della sola Camera dei deputati.

Si trattava con tutta evidenza di una mediazione politica tra le esigenze di funzionalità del parlamentarismo (leggi monocamerali, fiducia monocamerale) e la richiesta di partecipazione dei territori alle decisioni politiche statali maggiormente influenti sulle competenze di questi ultimi. Ciò spiega il motivo per cui il testo prevedeva l’elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere, e il Senato continuava ad essere eletto su “base regionale”, assegnando a ciascuna Regione un certo numero fisso di senatori indipendentemente dalla relativa popolazione. Lo scopo, infatti, non era quello di rappresentare al “centro” i territori, bensì quello di portare al “centro” le istanze dei territori quando ve ne fosse stato bisogno, e cioè in relazione a provvedimenti normativi incidenti sul sistema autonomistico. Va ancora rammentato che, per la prima nella storia repubblicana, un’ipotesi di riforma costituzionale veniva pensata e accompagnata da un imponente impianto legislativo (le c.d. riforme Bassanini) indirizzato agli stessi obiettivi.

La revisione del Titolo V di lì a poco affronterà alcuni nodi, lasciandone insoluti altri e, in particolare quello del bicameralismo e del procedimento legislativo. Così, a distanza di qualche anno, nel 2005, l’allora maggioranza di centrodestra giunse all’approvazione parlamentare di un testo di legge costituzionale recante “Modifiche alla parte II della Costituzione” (A.S. 2544) che si componeva di 57 articoli ed affrontava varie tematiche relative alla parte seconda della Costituzione: Parlamento, Presidente della Repubblica, forma di governo, riparto attribuzione tra Stato, Regioni ed enti locali, composizione della Corte Costituzionale. L’approvazione definitiva in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi, consentì la sottoposizione del testo al *referendum* popolare, il cui esito fu di non conferma (i no all’approvazione della legge furono pari al 61,3% mentre i sì al 38,7%). Per quanto



concerne il tema di interesse, veniva modificato profondamente il sistema del bicameralismo paritario in direzione di un diverso modello in cui la funzione politica di governo era demandata esclusivamente alla Camera dei deputati, mentre il secondo ramo del Parlamento, definito “Senato federale”, si caratterizzava quale raccordo tra Stato centrale e sistema delle autonomie.

In particolare, per quanto riguardava il Senato, di esso si confermava l'elezione a suffragio universale e diretto su base regionale, che avrebbe dovuto avvenire contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale, per cui i senatori sarebbero rimasti in carica fino all'elezione del successivo Consiglio regionale (con la conseguenza che il Senato nel suo complesso non avrebbe più avuto una durata predefinita, ma sarebbe stato soggetto a rinnovi parziali). Per quanto, poi, riguardava il procedimento legislativo, veniva introdotto un criterio generale in base al quale il procedimento legislativo era di norma e in prevalenza monocamerale e tale per cui:

- la Camera dei deputati avrebbe esaminato i progetti di legge nelle materie (espressamente elencate nella Costituzione) di competenza legislativa statale esclusiva;
- il Senato federale avrebbe, invece, esaminato quelli concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (indicate dalla Costituzione) di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

L'esito del referendum, per un verso, e la necessità, per l'altro, di intervenire nuovamente sul Titolo V, fecero sì che solo l'anno successivo si giunse alla stesura di un provvedimento (conosciuto come “Bozza Violante”), che costituiva il testo unificato adottato dalla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (3 ottobre 2007), frutto di una complessa mediazione intervenuta tra varie parti politiche.

Gli aspetti più salienti della riforma riguardavano la forma di governo, la composizione e le funzioni del Parlamento e la previsione del Senato Federale. In particolare, il Senato aveva natura e funzioni di camera territoriale, non poteva votare la fiducia al Governo e non poteva essere sciolto dal Presidente della Repubblica. I senatori (ridotti a 180) avrebbero dovuto essere eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali (elezioni di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze.

Venivano poi previsti tre procedimenti per l'esercizio della funzione legislativa dello Stato.

Il primo (procedimento bicamerale paritario) avrebbe trovato applicazione solo per una limitata ed enumerata serie di provvedimenti, estranei all'indirizzo politico governativo. Il secondo (procedimento a prima lettura del Senato) veniva pensato per le leggi in materia di principi fondamentali della materia. I relativi progetti di legge, poi, sarebbero stati individuati dai Presidenti delle due Camere, d'intesa fra loro. Il testo approvato dal Senato federale sarebbe poi stato trasmesso alla Camera dei deputati, alla quale

spettava l'esame in seconda lettura e l'approvazione in via definitiva, escludendo così ogni ipotesi di "navetta". Il terzo, infine (procedimento a prevalenza di Camera) sarebbe stato applicato in tutti gli altri casi.

La discussione parlamentare si interruppe alla Camera il 13 novembre 2007, a causa dello scioglimento anticipato della legislatura.

Nel 2008 si riavviava un altro iter parlamentare che condusse nel 2012 all'approvazione di un testo unificato il 18 aprile 2012, (c.d. "testo ABC"), successivamente modificato dalla I Commissione del Senato ed approvato il 29 maggio 2012. Lo stesso Senato il 25 luglio 2012 approvò un testo che, tuttavia, in particolare per la parte relativa alla forma di governo e all'istituzione del Senato federale, si discostava dal testo sul quale le forze parlamentari avevano già raggiunto un'intesa che riduceva il numero dei parlamentari, superava il bicameralismo perfetto e rafforzava i poteri del Premier. Pertanto la discussione non ebbe più seguito.

L'ultimo tentativo di riforma, in ordine temporale, è, come noto quello respinto dal referendum del 4 dicembre 2016 che, all'interno di una prospettiva di ripensamento complessivo del sistema, distingueva le funzioni tra i due rami del Parlamento assegnando alla Camera fondamentalmente quelle di controllo dell'operato del Governo e al Senato quelle di valutazione delle politiche pubbliche (e delle pubbliche amministrazioni, oltretutto di verifica dell'impatto delle politiche dell'UE sui territori) e di raccordo tra lo Stato e le altre autonomie di cui all'art. 114.

Insomma, il tema del ruolo del Parlamento, soprattutto in seguito all'istituzione delle Regioni prima e al processo di integrazione europea poi, non è un tema "finto": corrisponde ad una reale necessità di tenuta complessiva e di funzionalità dell'intero sistema. La circostanza per cui non si riesca ad affrontarlo non è un buon segnale: è, infatti, spia di un sistema immobile, paralizzato dalle spinte e contropunte dei vari *veto players*.



# *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo.*

**di Massimo Cavino**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

**Sommario:** 1. Premessa – 2. La forma privatistica del contratto di governo – 3. Contratto di governo, concezione della democrazia rappresentativa e democrazia diretta. – 4. Contratto di governo, accordo di coalizione e programma di governo.

## **1. Premessa.**

La XVIII legislatura rappresenta un momento di svolta nella storia dell'Europa contemporanea. Per la prima volta una delle grandi democrazie fondatrici del processo di integrazione europea ha consegnato il governo del Paese a forze politiche populiste.

Ci si è interrogati a lungo sulla definizione del concetto di populismo. Ebbene, il 5 giugno 2018 un Professore ordinario di Diritto privato dell'Università di Firenze ne ha fornito l'interpretazione autentica. Il Professore Giuseppe Conte, nelle comunicazioni rese nell'aula del Senato - che stava per votare la fiducia al Governo da lui presieduto -, ha dichiarato: «Le forze politiche che integrano la maggioranza di Governo sono state accusate di essere populiste, antisistema. Bene, sono formule linguistiche che ciascuno è libero di declinare. Se populismo è l'attitudine della classe dirigente ad ascoltare i bisogni della gente - e qui traggio ispirazione dalle riflessioni di Dostoevskij, nelle pagine di «Puškin» - se antisistema significa mirare a introdurre un nuovo sistema che rimuova vecchi privilegi e incrostazioni di potere, ebbene, queste forze politiche meritano entrambe queste qualificazioni».

Dunque, populismo significa immediata (nel duplice significato di: *attuale* non collocata in una prospettiva di medio o lungo periodo; e *non mediata* da forme di integrazione) manifestazione di bisogni che la classe dirigente ha solo il dovere di soddisfare<sup>1</sup>. La classe dirigente non deve cercare di elaborare la proposta di nuovi assetti sociali: la gente sa da sola quello che vuole, basta ascoltarla. Per questo non serve neppure una particolare competenza politica per divenire classe dirigente. Anzi: minore è la competenza politica, maggiore sarà la capacità di ascolto dei “bisogni della gente”. *Uno vale uno: ovvero uno vale l'altro*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, p. 12.

<sup>2</sup> Come ha recentemente sostenuto Luca Imarisio in una bella lezione tenuta all'Università di Torino.

Se dietro il discorso del Presidente del consiglio Conte vi fosse veramente una concezione politica, foss'anche una concezione “populistica” della politica, non sarebbe certamente da cercare nelle citazioni, a sproposito, di classici russi. Essa potrebbe più agevolmente essere trovata nelle pagine di un autore originario della città che ospita la sua cattedra di Diritto privato: Vasco Pratolini. L'immagine della gente che esprime genuinamente i suoi bisogni ricorda quella del popolano, buon selvaggio, che Pratolini ci dipinge ne “Il quartiere”.

Se vi fosse una concezione politica. Ma non c'è.

Dietro il discorso di insediamento del Presidente del consiglio c'è un'azienda privata, la “Casaleggio e associati”. E allora, forse, il riferimento letterario più adatto alla figura di Giuseppe Conte è “Il candidato della Mancinuria” di Richard Condon, per lo meno nella sua rivisitazione cinematografica, non già del 1962 quanto piuttosto del 2004.

Suggerimenti letterarie e cinematografiche a parte, la rappresentazione delle dinamiche di interazione tra società e istituzioni che emerge dal discorso del Presidente del Consiglio è quella di un rapporto unidirezionale: le istituzioni della Repubblica non devono interferire con le strutture della società ma devono semplicemente accoglierne le istanze.

Ecco allora che a presiedere il Governo è chiamato l'«avvocato degli italiani» con il compito esclusivo di applicare, non già un programma, ma un «contratto di governo».

## **2. La forma privatistica del contratto di governo.**

Le complesse vicende istituzionali<sup>3</sup> seguite alle elezioni del 4 marzo 2018 hanno trovato la propria sintesi nel cosiddetto “contratto di governo”.

Il 20 aprile 2018 il Professore Giacinto Della Cananea trasmetteva il parere reso dal comitato di esperti<sup>4</sup> da lui istituito e presieduto adempiendo all'incarico, conferito dall'Onorevole Luigi Di Maio, nella sua veste di Capo politico del Movimento Cinque Stelle; incarico che consisteva nel considerare l'esistenza di punti di convergenza tra i programmi elettorali dello stesso Movimento Cinque Stelle, della Lega Nord e del Partito democratico.

---

<sup>3</sup> Per una ricostruzione delle quali cfr. i saggi raccolti da A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Si vedano poi i contributi raccolti ne *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018.

<sup>4</sup> Elena Granaglia (Università di Roma Tre), Fabio Giulio Grandis (Università di Roma Tre), Leonardo Morlino (Università LUISS), Gustavo Piga (Università di Roma Tor Vergata), Andrea Riggio (Università di Cassino). Il Comitato si è avvalso della collaborazione della Dottoressa Angela Ferrari Zumbini (Università Federico II di Napoli) per lo studio dell'ultimo accordo di coalizione raggiunto in Germania.

Dopo avere verificato che, effettivamente, si potevano riscontrare dei punti di convergenza tra i diversi programmi elettorali, il “Comitato Della Cananea” proponeva, sul piano del metodo, di utilizzare strumenti già collaudati in altre esperienze costituzionali: «Tra i principali partner europei, vi sono assetti politici basati su coalizioni e assetti di segno opposto, nei quali – cioè – la storia, la composizione dell’elettorato e i meccanismi di rappresentanza hanno agevolato la netta affermazione di un partito politico sugli altri. La Germania è un buon esempio del primo tipo, il Regno Unito dell’altro. Pure, anche nel Regno Unito, nel 2010, il risultato delle elezioni politiche ha reso necessaria la stipulazione di un accordo tra le forze conservatrici e liberali, che è stato esternato in una serie di documenti. In Germania, la stipulazione di accordi ha contraddistinto, con poche eccezioni, l’ultimo sessantennio. Ha consentito di impostare e realizzare riforme importanti, come quella del welfare, che nell’insieme ha avuto una buona riuscita. Il quesito finale che il comitato si è posto è: “se” le forze politiche i cui programmi presentano le convergenze prima segnalate intendessero vagliare la possibilità di addivenire a un accordo per il governo dell’Italia, “come” potrebbero farlo? Nei tempi stretti in cui il comitato ha svolto il proprio compito, non è stato possibile dare al quesito una risposta compiuta e forse non sarebbe stato nemmeno produttivo, perché un accordo ad ampio raggio può essere confezionato soltanto dopo il raggiungimento di un’intesa tra le forze politiche. Si è optato, così, sulla scia dell’esperienza degli altri Paesi, per la predisposizione di uno schema di accordo, corrispondente alla sola parte generale dei documenti politici stipulati altrove. Esso viene presentato nella consapevolezza che si tratta di un primo tentativo. Esso al più può fornire l’indicazione di un percorso, che spetta ad altri precisare».

La proposta formulata dal comitato “Della Cananea” si collocava nella prospettiva tradizionale di un accordo di coalizione che, rispetto all’esperienza italiana, introduceva però alcuni, significativi, elementi di novità: la formalizzazione del patto in un documento, la procedimentalizzazione dei successivi passaggi politici che avrebbero dovuto integrare il patto, l’istituzione di un organo, il comitato di conciliazione, chiamato a dirimere le controversie sull’interpretazione del patto e su altre possibili divergenze. In questo ambito, la figura del contratto non veniva mai evocata.

Eppure, essa entra nel discorso pubblico tramite l’uso che ne fa l’Onorevole di Maio che definisce la proposta di accordo come “prima stesura del contratto di governo”, seguito dall’Onorevole Matteo Salvini, una volta concluso il percorso di avvicinamento tra Movimento 5 stelle e Lega.

Si badi bene, il ricorso all’immagine del contratto ha un noto precedente.

L’8 maggio 2001, negli studi della trasmissione televisiva “Porta a porta”, l’Onorevole Silvio Berlusconi presentava e sottoscriveva il “Contratto con gli italiani”<sup>5</sup> col quale, nella veste di leader della coalizione

---

<sup>5</sup> Il testo è reperibile all’indirizzo <http://www.pdl.it/speciali/contratti-2001-2008.pdf>, ultimo accesso 12 febbraio 2019.

politica “la Casa delle libertà”, si impegnava, nel caso di una vittoria elettorale, a realizzare cinque punti programmatici<sup>6</sup>; e si impegnava a non ripresentare la propria candidatura alle successive elezioni politiche se, conclusa l’esperienza di governo, non ne avesse realizzati almeno quattro. La natura meramente propagandistica del contratto con gli italiani era evidente: «Il contratto – si leggeva nel testo – sarà reso valido e operativo il 13 maggio 2001 con il voto degli elettori italiani».

“Il contratto di governo” tra Movimento 5 stelle e Lega è molto diverso: esso viene sottoscritto da Luigi Di Maio e Matteo Salvini, in qualità di capi dei rispettivi partiti, davanti a un notaio (la cui identità è avvolta da un mistero così fitto da far dubitare della sua esistenza) che raccoglie le manifestazioni di volontà dopo avere autenticato le firme.

La forma è dunque quella di un contratto di diritto privato. Certamente, tra le ragioni che hanno condotto le forze politiche firmatarie a sceglierla non mancano quelle di natura essenzialmente propagandistica, che rientrano pienamente nei canoni della comunicazione populistica, immediata, che le contraddistingue: gli italiani sono un popolo di proprietari della propria abitazione, acquistata, di regola, finanziando l’acquisto con un contratto di mutuo; l’atto notarile evoca pertanto, nell’esperienza comune, la solennità di un momento estremamente impegnativo. Nelle intenzioni delle parti la scelta della forma contrattuale per stringere un accordo politico rispondeva quindi all’esigenza di assimilarsi alla “gente”, di marcare il cambiamento, il superamento della distinzione tra “casta” e “gente” determinato dalla nuova stagione del governo populista.

Non si può, tuttavia, considerare il modello del “contratto di governo” alla stregua di una semplice trovata comunicativa. Essa può avere ricadute rilevanti che si inquadrano nella concezione della democrazia rappresentativa che accomuna le parti contraenti.

### **3. Contratto di governo, concezione della democrazia rappresentativa e democrazia diretta.**

Le ricadute non riguardano certamente gli effetti che il contratto di governo può avere sul piano del diritto civile, rispetto al quale è facile rilevarne la nullità sotto diversi profili, che vanno dalla mancanza della patrimonialità della causa al contrasto con norme imperative, quale l’articolo 67 della Costituzione<sup>7</sup>. Nullità che potrebbe comportare una responsabilità del notaio – se esiste – che ha proceduto alla autenticazione delle firme, e che avrebbe dovuto condurre – se il notaio esiste, e ancor di più se è

---

<sup>6</sup> Abbattimento della pressione fiscale, Attuazione del “Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei crimini”, innalzamento delle pensioni minime ad almeno un milione di lire al mese, dimezzamento dell’attuale tasso di disoccupazione con la creazione di un milione e mezzo di nuovi posti di lavoro, apertura dei cantieri per almeno il 40% degli investimenti previsti dal “Piano decennale per le Grandi Opere”.

<sup>7</sup> Cfr. L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018, pp. 328 ss.

personaggio immaginario – ad una presa di posizione del Consiglio Nazionale del Notariato, rimasto silente.

Esse, come dicevamo, attengono alla concezione della democrazia rappresentativa e si ripercuotono, di conseguenza, sulle dinamiche della forma di governo.

La riflessione costituzionalistica ha chiarito da tempo che il termine rappresentanza può essere inteso nel duplice significato di rappresentanza formale<sup>8</sup> e di rappresentanza di contenuto<sup>9</sup>; e che «entrambi i tipi di rappresentanza sono necessari per una democrazia realizzata. Nella rappresentanza formale la democrazia trova la forma giuridica del suo rapporto di autorizzazione, di legittimazione e di responsabilità. Essa produce la struttura statale democratica nella sua forma esteriore, ma non produce altri che questa forma. Solo la presenza accanto ad essa della rappresentanza di contenuto è la condizione affinché la democrazia, nonostante la sua struttura rappresentativa, non si riduca ad una pura delega nei confronti del dominio di gruppi e di individui, ma realizzi il potere del popolo nella sua totalità. Qualsiasi democrazia non può fare a meno di ricorrere a questo processo di mediazione, proprio perché non è realizzabile come democrazia diretta e identitaria»<sup>10</sup>.

La lettura del contratto di governo mostra come esso sia esclusivamente l'espressione di una particolare concezione della rappresentanza di contenuto.

Il ruolo che il contratto attribuisce al Parlamento non è quello di realizzare la mediazione in cui si traduce, appunto, la sintesi tra rappresentanza formale e di contenuto: una rigorosa disciplina della “cooperazione

---

<sup>8</sup> Cfr. E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 250: «Si parla di rappresentanza in senso formale in relazione all'avvenuta autorizzazione da parte del popolo, cioè dei cittadini, degli organi dirigenti autonomi; rappresentanza indica il rapporto di legittimazione e di responsabilità già esistente o prodotto dalla rappresentanza stessa, tra gli organi dirigenti ed il popolo: gli organi dirigenti agiscono rappresentativamente in nome del popolo e, in quanto popolo, essi hanno il potere di obbligare il popolo, tramite il loro agire. In questo senso si parla appunto di rappresentanza (come rappresentanza formale). Dal punto di vista di questo concetto di rappresentanza non è importante stabilire il contenuto dell'azione degli organi dirigenti».

<sup>9</sup> E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., pp. 251 ss.: «Il concetto di rappresentanza di contenuto si basa sul fatto che la volontà del popolo viene attualizzata ed espressa, dal punto di vista del contenuto, da un agire autorizzato e legittimato dal popolo. Questa rappresentanza trae origine da e consiste nel fatto che l'agire degli organi dirigenti è tale che i singoli individui e i cittadini nel loro insieme possono riconoscersi in esso, sia per quanto riguarda le loro diverse concezioni, sia per quanto riguarda ciò che ritengono giusto per la collettività. A ciò è connesso il fatto che i singoli – che in prima istanza sono soltanto formalmente rappresentati – vedano discussi e decisi dai loro rappresentanti tutti i problemi che riguardano la collettività e in modo tale che, nonostante le diversità di opinione e le differenze di concezioni, suscitati e renda possibile un'identificazione con questo modo di trattare e di decidere i problemi comuni. Accanto al potere dei rappresentanti di obbligare esternamente (comandare), emerge in tal modo la capacità di produrre consenso e obbedienza. Rappresentanza, in questo senso che tiene conto del contenuto, è un processo, più precisamente: un processo politico-ideale; essa non è mai data una volta per tutte, come riflesso o immagine di un essere che, sebbene invisibile, sussisterebbe di per sé, ma al contrario essa può essere realizzata o invece venir meno e dissolversi. Dal punto di vista giuridico, cioè attraverso misure giuridiche essa può certo essere resa possibile, ma non può essere garantita – la rappresentanza deve infatti prendere forma entro ed a partire dalla attività dei rappresentanti».

<sup>10</sup> E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 252.

tra gruppi parlamentari” assegna ai parlamentari di maggioranza il compito di limitarsi all’esecuzione dei contenuti definiti dai contraenti.

Ma anche rispetto ai temi non espressamente definiti dal contratto lo spazio per la mediazione tra le forze di maggioranza, e tra queste e il Governo, è individuato fuori dai rapporti istituzionali.

Il contratto di governo prevede infatti che le eventuali controversie interpretative e le integrazioni di contenuto debbano essere devolute ad un “comitato di conciliazione”, da istituirsi con un successivo accordo tra le parti. Il fatto che l’accordo fino ad ora non sia intervenuto, e che la funzione del comitato di conciliazione sia stata assolta da tradizionali vertici tra i leader dei partiti di maggioranza, non vale certo a ridurre la portata svalutativa sulle dinamiche istituzionali che la sua previsione manifesta<sup>11</sup>.

L’intenzione di ridurre la funzione dei parlamentari nella direzione della mera rappresentanza di contenuto non si manifesta soltanto nella procedimentalizzazione dell’azione politica formalizzata nel contratto ma è oggetto di una specifica disciplina.

Al punto 20 del contratto, rubricato “Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta” si legge infatti che «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l’iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l’elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato. Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo». E per quanto concerne gli istituti di democrazia diretta: «Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l’istituto referendario. Ulteriore obiettivo di questa proposta, nel solco dello spirito che anima l’articolo 75 della Costituzione, è quello di scoraggiare, in ogni forma, l’astensionismo elettorale, spesso strumentalizzato per incentivare il non voto, al fine di sabotare le consultazioni referendarie. Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l’introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi».

---

<sup>11</sup> Cfr. R. CARIDÀ, *Cos’è il «Comitato di conciliazione»?», in Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 225: «Il ricorso a una struttura del genere sembra [...] perpetrare, ancora una volta, quella “fuga dalle forme” o “fuga dal giuridico” che da tempo caratterizza la dinamica politico-istituzionale nel nostro Paese. Una “fuga” che, nel caso di un organo come quello in esame, rischierebbe di compromettere la stessa autonomia dell’Esecutivo, il quale, benché sia un “organo di parte”, rimane pur sempre un “organo istituzionale”».

L'attuazione di questi contenuti del contratto sta procedendo piuttosto speditamente.

Il 7 febbraio 2019 il Senato ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge di revisione costituzionale S 214 recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 in materia di riduzione del numero dei parlamentari” che ridurrebbe a quattrocento il numero dei deputati e a duecento il numero dei senatori. Vincoli al mandato dei parlamentari sono stati introdotti nei regolamenti dei gruppi di uno dei partiti di maggioranza, il Movimento 5 stelle prevedendo una sanzione pecuniaria di centomila euro per i deputati o senatori espulsi o volontariamente usciti dal gruppo<sup>12</sup>. E mentre scriviamo è in corso l'esame alla Camera dei deputati della proposta di legge di revisione costituzionale A.C. 1173 volta alla modifica della disciplina dell'iniziativa legislativa popolare<sup>13</sup>. Il progetto prevede che qualora una proposta di iniziativa legislativa popolare, presentata da non meno di cinquecentomila elettori, non sia approvata entro diciotto mesi dalla sua presentazione si indica un referendum popolare per deliberarne l'approvazione<sup>14</sup>. La proposta sottoposta a referendum sarebbe approvata se ottenesse la maggioranza dei voti espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto. Nel caso in cui il Parlamento approvasse la proposta di legge in un testo diverso da quello presentato, e i promotori insistessero sul proprio, il referendum verrebbe indetto su entrambi i testi: in questo caso l'elettore potrebbe anche approvarli entrambi manifestando la propria preferenza; e se entrambi risultassero approvati verrebbe promulgato quello maggiormente votato.

Ne emerge un disegno piuttosto chiaro: l'elezione diretta dei parlamentari, “il principio supremo della rappresentanza” è funzionale alla scelta di meri esecutori di direttive politiche stabilite fuori dal Parlamento, che deve essere ridotto nei numeri<sup>15</sup> affinché sia più efficiente nella esecuzione di quelle

---

<sup>12</sup> Per un approfondimento si rinvia alla lettura degli atti della tavola rotonda “Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione”, Roma, 16 maggio 2018, pubblicati in *Federalismi.it*, 13/2018.

<sup>13</sup> In argomento cfr. V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n.1173 XVIII legislatura*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018.

<sup>14</sup> Il referendum deliberativo incontrerebbe diversi limiti sul cui rispetto sarebbe chiamata a vigilare la Corte costituzionale. Non sarebbe ammissibile se la proposta fosse in contrasto con i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale; né in relazione alle ipotesi di iniziativa riservata o di riserva di procedimento. La proposta dovrebbe avere contenuto omogeneo e garantire la copertura.

<sup>15</sup> Si faccia molta attenzione. Il tema della riduzione del numero dei parlamentari non è nuovo nel dibattito politico ed è già stato oggetto di numerose iniziative di riforma costituzionale.

La riduzione del numero dei parlamentari fu discussa dalla Commissione Bozzi istituita nella IX legislatura (30 novembre 1983-29 gennaio 1985). Essa valutò diverse ipotesi (la previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti, di un senatore ogni 200.000, così che la Camera e il Senato sarebbero stati composti da 514 e 282 membri; oppure una composizione numerica pari, per la Camera dei deputati, alla media delle 'Camere basse' di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania; o 480-500 membri della Camera e 240-250 del Senato). Nella XIII legislatura, la nuova Commissione bicamerale D'Alema (5 febbraio 1997-4 novembre 1997) esaminava un progetto, con la previsione tra 400 e 500 deputati (demandando a un successivo intervento la definizione dei limiti minimo e massimo) e 200 senatori (elettivi). Il tentativo di riforma costituzionale compiuto nella XIV legislatura, e respinto dal referendum

direttive, presidiate da vincoli che impediscano il formarsi di un indirizzo autonomo; l'attuazione del contenuto delle direttive politiche potrà comunque, in molti casi, prescindere dagli strumenti della rappresentanza manifestandosi per mezzo della decisione assunta direttamente dal corpo elettorale.

### 3. Contratto di governo, accordo di coalizione e programma di governo

Il contratto di governo non può essere considerato come un semplice accordo di coalizione<sup>16</sup>.

Ad escluderlo sono le stesse parti contraenti che sottolineano la reciproca inconciliabilità sul piano ideale<sup>17</sup> e negano che sia stata stretta una forma di alleanza politica che abbia dato luogo ad una coalizione. Gli esponenti della Lega e del Movimento 5 stelle sostengono che il contratto di governo è qualcosa di meno di un accordo di coalizione, che esso sia uno strumento per realizzare soltanto alcune specifiche misure<sup>18</sup>. Il contratto di governo non vuole quindi essere l'espressione di un indirizzo politico che impegni i partiti ad una generale assunzione di responsabilità. Esso piuttosto costituisce una sorta di capitolato di opere appaltate dai partiti di maggioranza al Governo e al Parlamento<sup>19</sup>.

Non a caso il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, recependone integralmente i contenuti nel programma di Governo, nelle comunicazioni rese il 5 giugno 2018, in occasione del voto di fiducia del Senato è stato costretto ad affermare: «Il programma di Governo, i cui contenuti anche chi vi parla ha condiviso, sia pure in forma discreta, sin dalla fase della sua elaborazione, ...». La partecipazione del

---

del 25-26 giugno 2006 aveva proposto (A.S. n. 2544-D) una Camera composta di 518 deputati e un Senato di 252 senatori. Nella XV legislatura, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati fu approvata la cd. 'bozza Violante (A. C. n. 553 e abbinati-A), che prevedeva la riduzione del numero di deputati a 512 e, per il Senato (ridotto a 186 membri) una composizione di secondo grado (salvo i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) avrebbero eletto un numero di senatori, stabilito sulla base della popolosità della Regione. Nella XVI legislatura la Commissione Affari costituzionali del Senato esaminò diversi disegni di riforma costituzionale che prevedevano la riduzione del numero dei parlamentari: il testo (A.S. n. 24 e abbinati-A), poi approvato dall'Assemblea del Senato con significative modifiche il 25 luglio 2012, prevedeva una Camera di 508 deputati e un Senato di 250 senatori (più i senatori a vita e quelli di diritto a vita). e infine nella XVII legislatura, il Parlamento approvò in duplice deliberazione il disegno di legge costituzionale, c.d. Boschi-Renzi (A.C. n. 2613-D), in cui era previsto un Senato composto di 95 senatori eletti in secondo grado.

Sarebbe però fuorviante non tenere conto del contesto materiale nel quale il progetto di revisione costituzionale si colloca e che la connota come un tentativo di ridimensionamento, più funzionale che strutturale, del Parlamento.

<sup>16</sup> Contra, apparentemente, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, che però si esprime sulla relazione del comitato Della Cananea che, in effetti, non proponeva nulla di più di un semplice accordo di coalizione.

<sup>17</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di Governo e l'art. 67 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 13/2018, p. 8 ss.

<sup>18</sup> Ma anche rispetto ad esse le contraddizioni e le divergenze tendono a prevalere sulla unitarietà di intenti dichiarata dai titoli dei paragrafi del contratto. In argomento, con particolare riferimento ai temi del lavoro e dello sviluppo economico, cfr. L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro giallo-verde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 377/2018, p. 6 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., p. 27 ss.

Presidente del Consiglio alla elaborazione del programma di Governo, fatto del tutto scontato, deve essere l'oggetto di una puntuale precisazione. Per altro è del tutto evidente che l'imbarazzante affermazione del Presidente Conte – già anticipata il 23 maggio subito dopo avere ricevuto il primo incarico – non corrisponde al vero<sup>20</sup>.

E l'integrale recepimento del "contratto" nel programma di Governo produce un effetto di esternalizzazione della responsabilità politica dell'esecutivo, per ora limitata alla sola responsabilità diffusa, ma che induce a molte preoccupazioni rispetto alla dichiarata volontà di introdurre vincoli al mandato parlamentare.

Essa, per altro, ha già prodotto il risultato di destrutturare il concetto stesso di programma di governo. I riferimenti alle clausole da parte dei due contraenti, Di Maio e Salvini, risultano essere del tutto sganciati da qualsivoglia unità di indirizzo politico ed amministrativo e orientati, piuttosto, ad una logica di coordinamento cartellistico: in alcune circostanze essi hanno affermato che ciò che non rientra espressamente nel contratto non deve essere realizzato<sup>21</sup>, in altre che deve essere realizzato perché inevitabile conseguenza di scellerate decisioni assunte da governi precedenti (si pensi alla definizione di delitto perfetto con cui, il 23 agosto 2018, Luigi Di Maio ha designato l'accordo su Ilva di Taranto con Arcelor Mittal).

Alla luce di queste considerazioni si può allora concludere che in realtà il programma di Governo non c'è; che al Presidente del consiglio non è attribuita altra funzione che quella di manifestare all'opinione pubblica le decisioni assunte, di volta in volta, dai due contraenti e di esserne, verso di essi, il garante.

Si può allora concludere che la scelta dello schema privatistico del contratto di governo non abbia un valore meramente propagandistico, ma sia del tutto coerente ad un disegno di progressivo svuotamento delle forme della democrazia parlamentare.

---

<sup>20</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., p. 29: «... quel che deve destare maggior attenzione, invece, è un'altra circostanza. Il fatto cioè che il contratto per il governo di cambiamento sia stato redatto prima dell'individuazione della personalità chiamata a guidare la coalizione di Governo. Non ha persuaso molto, infatti, la precisazione contenuta nella dichiarazione resa dal neo-incaricato Giuseppe Conte il 23 maggio, con la quale questi asseriva di aver contribuito alla stesura del documento. La distanza temporale intervenuta tra il confezionamento del contratto e l'indicazione di Conte quale potenziale Presidente del Consiglio da parte degli on. Salvini e Di Maio sembrerebbe escluderlo».

<sup>21</sup> Si consideri, a titolo di esempio, la proposta di "abolire la legge Mancino" formulata il 3 agosto 2018 dal Ministro per la famiglia e le disabilità Lorenzo Fontana respinta perché non prevista dal contratto di governo. In argomento G. PUGLISI, *La parola acuminata. Contributo allo studio dei delitti contro l'eguaglianza, tra aporie strutturali e alternative alla pena detentiva*, in *Riv. Ita. Dir. e Proc. penale*, p. 1325 e ss., in particolare nota 4.





# Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli

**di Luciano Violante**

Presidente emerito della Camera dei Deputati

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Frantumazione sociale, disarticolazione istituzionale. 3. Disintermediazione e tirannia del presente. 4. Decidere senza rappresentare. 5. L'orizzonte del controllo parlamentare.

## 1. Premessa

In un'immaginaria mappa istituzionale il Parlamento si troverebbe nell'intersezione tra partiti e società. È scelto dai cittadini ed è governato dai partiti. Al contempo, società e partiti hanno in corso un profondo processo di trasformazione che si riverbera ineluttabilmente sul Parlamento.

Non ho usato l'espressione "declino". Se siamo nel pieno di un cambiamento d'epoca, come ormai molti ritengono, sulla traccia di un famoso discorso dell'attuale Pontefice (Firenze, 2016), è inevitabile che il cambiamento investa anche partiti, società e Parlamento.

Fernand Braudel ci ha insegnato che ad ogni decisivo mutamento della struttura produttiva, ad ogni profonda innovazione dell'*habitat* in cui si svolge la vita della comunità, corrispondono trasformazioni del quadro istituzionale. Emergono nuove soggettività che costituiscono il coerente frutto di quelle innovazioni. I vecchi soggetti cercano di addomesticare le innovazioni interpretandole come semplici varianti del passato; i nuovi soggetti invece ne colgono la potenza trasformatrice e mettono in campo soluzioni dirette a trarne i maggiori vantaggi.

È quanto sta accadendo da noi, anche nei confronti del sistema istituzionale. I vecchi soggetti rimpiangono il passato e cercano di riportarlo alla luce, nostalgici dell'antico assetto. Si tratta di sforzi che possono dar corpo ai ricordi, non sempre corretti, ma appaiono inadeguati rispetto alle attuali esigenze. I nuovi soggetti tentano di servirsi del cambiamento per adeguare il sistema istituzionale alle loro esigenze. È ragionevole. Ma occorre abbandonare lo spirito iconoclasta ed evitare il rischio della banalizzazione dei problemi. Si rischia di distruggere componenti che sono essenziali in qualsiasi sistema democratico.

## 2. Frantumazione sociale, disarticolazione istituzionale.

Come accennato, i cambiamenti che qui interessano riguardano la società e i partiti. Nella società è in corso, per il cedimento dei corpi intermedi, un indebolimento dei legami che disarticola le tradizionali relazioni sociali, crea nuove solitudini, anima egoismi individuali e collettivi.

Nel 1973, dopo il colpo di Stato in Cile, gli italiani accolsero migliaia di profughi. Oggi lo rifarebbero? La frantumazione sociale incide sul rapporto di rappresentanza dalla parte dei rappresentati, della società. Se la società si è disarticolata, il rappresentante chi rappresenta? Quali ceti, quali aree sociali rappresenta? Una volta le grandi distinzioni derivavano dall'appartenenza a diverse classi sociali. Oggi derivano da una lettura emotiva della realtà. L'attuale distinzione nasce dal modo in cui le forze politiche più ascoltate hanno comunicato le ragioni delle gravi difficoltà economiche in cui versa una parte considerevole della società. Se le difficoltà sono dovute agli abusi e alle corruzioni delle classi dirigenti - questo è stato il messaggio -, la suddivisione della società in due grandi categorie è inevitabile: da un lato, coloro che sono animati dal rancore sociale perché si ritengono danneggiati dagli abusi della "casta", dall'altro coloro che sono i destinatari del rancore. Svanisce il modello classico della rappresentanza politica, fondata su ruoli sociali ben definiti. Prende piede, invece, una rappresentanza *a)* fondata su un concetto vago e indeterminato di "popolo", che esclude coloro che non si riconoscono nel leader autodefinitosi rappresentante del popolo; *b)* incentrata sulla individuazione del nemico che impedisce di attuare misure a sostegno dei bisogni di quel "popolo".

Conseguentemente è considerato come rappresentante colui che anima il rancore e fa mostra di individuare e combattere il "nemico".

Ne deriva ineluttabilmente la riduzione dello spazio politico ad arena ove confliggono in permanenza i *Si* e i *No*, privando di legittimazione il pluralismo, l'analisi, la riflessione.

Il Parlamento, infatti, rischia di perdere la sua fondamentale funzione di confronto tra molteplici opinioni - "luogo di confronto e discussione tra le diverse forze politiche" (Corte Cost. ord. 17/2019). Le sue radici affondano nel pluralismo, eppure esso viene invece trascinato in una logica binaria, area di conflitto tra favorevoli o contrari, che non rientra nella sua natura e nella sua funzione storica. Scompare il compromesso, la negoziazione tra diversi, che è la vera essenza della politica; la scena è dominata dallo scontro permanente che occupa tutta la scena del teatro politico.

Il confronto e la discussione tra le diverse forze politiche, per riprendere l'espressione della Corte Costituzionale, non è un canone estetico. È una premessa indispensabile per la conoscenza dei problemi e la scelta delle soluzioni più adeguate. Dove c'è dibattito tra diversi c'è conoscenza, dove c'è solo conflitto pregiudiziale tra due soluzioni alternative, c'è schieramento e conta dei voti; ma l'interesse generale è svuotato di senso.

Lo slittamento dal pluralismo a dualismo è comprovato dalla proposta di referendum propositivo, pensata come sostitutiva della decisione parlamentare. La proposta è il frutto di un progetto di riduzione delle funzioni di rappresentanza molteplice propria del Parlamento. Se le Camere devono solo dire *Si* o *No*, evidentemente la loro funzione può bene essere sostituita da un referendum che è appunto caratterizzato

da una logica binaria. Si collocano sulla stessa lunghezza d'onda le dichiarazioni di alcuni importanti esponenti politici, secondo i quali i Parlamenti sarebbero destinati a scomparire per essere sostituiti dal voto elettronico.

### **3. Disintermediazione e tirannia del presente.**

I partiti politici si comportano come se avessero esaurito la loro funzione storica di raccordo tra presente e futuro, e appaiono drammaticamente incatenati al quotidiano. Si comportano nella maggioranza dei casi come se fossero subalterni alla percezione come procedura costitutiva della realtà rispetto alla stessa realtà. In una comunicazione largamente dominata dai *social*, se cedono gli argini della ragione straripa l'emozione: conta più la percezione della verità.

In una recente trasmissione televisiva un ragazzo, rispondendo alla domanda del conduttore, ha detto "Gli zingari non sono come noi!"; il pubblico ha applaudito vivacemente. A quel punto il conduttore si è detto rammaricato per il contenuto razzista dell'affermazione. Altro applauso altrettanto vivace. Lo stesso pubblico nella stessa serata a distanza di pochi secondi aveva applaudito tanto chi aveva sostenuto la discriminazione quanto chi aveva opposto il principio di uguaglianza: la morte della ragione e la vittoria dell'emozione. Il primato dell'emozione pervade anche la vita politica e rende i partiti subalterni alla ideologia e refrattari alla strategia.

Un secondo profilo riguarda la "disintermediazione" che costituisce una minaccia per un sistema pluralista. Nel nostro mondo si espandono senza limiti tecnocrazie e potere finanziario, agevolati da decisioni politiche dirette a limitare lo spazio pubblico di rappresentanza di partiti, sindacati, associazioni. Questi ultimi, peraltro, non hanno colto il pericolo e si sono illusi di poter sopravvivere trincerandosi dietro schemi del passato.

Il Parlamento, quindi, vive sotto due minacce. Per come è stato costruito è il luogo del pensiero strategico, è il luogo ove si trae, attraverso determinate procedure l'ordine dal disordine. Questo tipo di Parlamento non può essere subalterno alla tirannia del presente. Dove prevale l'ansia del presente c'è poco spazio per il confronto parlamentare.

Il Parlamento, inoltre, costituisce il luogo dell'intermediazione per eccellenza, destinato come è a mediare tra la pluralità di posizioni e tra bisogni sociali e disponibilità finanziarie. L'indebolimento della intermediazione a favore di un rapporto diretto tra leader e popolo non può non coinvolgere il Parlamento. Del resto, la stessa negazione del suo pluralismo è un aspetto della ideologia della disintermediazione.

#### 4. Decidere senza rappresentare

Queste trasformazioni avvengono in un contesto globale nel quale la velocità della deliberazione è essenziale e la decisione prevale sulla rappresentanza. Alcuni anni or sono, a proposito di una riforma del Regolamento della Camera, usai l'espressione "democrazia decidente". Qualche autorevole costituzionalista criticò l'espressione perché introduceva l'elemento della decisione come caratterizzante l'attività del Parlamento. Pur nel rispetto di quelle critiche, era e resta mia opinione che una democrazia incapace di decidere si trasforma in anarchia e apre le porte a torsioni autoritarie. La decisione non deve soffocare la rappresentanza, ma la rappresentanza non deve precludere la possibilità di decidere. Tuttavia, l'equilibrio tra rappresentanza e decisione è superato da tempo a favore della decisione senza rappresentanza. Il procedimento legislativo da anni è sottoposto ad uno stress che tende a prosciugare il Parlamento della possibilità di intervenire efficacemente. La vicenda della legge di bilancio 2019 – posto che nessuno dei parlamentari è stato messo in condizione di conoscere il testo che stava votando –, rappresenta il culmine di questo processo di svuotamento della funzione legislativa del Parlamento. Ma non è stato un fulmine a ciel sereno. La crescente tendenza a legiferare per decreto legge e fiducia e l'espansione di leggi delega prive di criteri direttivi, e conseguentemente orientate a definire solo il campo di libero intervento della legislazione delegata, hanno da tempo ridotto la funzione legislativa ad un'azione di passiva ratifica delle scelte del governo.

I dati della XVII Legislatura confermano questa tendenza: sono state approvate 339 leggi; 263, il 77,58% di iniziativa governativa, 71, il 20,94% di iniziativa parlamentare, 1 di iniziativa regionale e 4 di iniziativa mista; i decreti legislativi sono stati 234, 100 i decreti legge.

D'altra parte, la legislazione delegata è utilizzata in misura superiore alla stessa possibilità di smaltimento da parte degli uffici dell'Esecutivo. Alcune riforme dei governi Letta, Renzi e Gentiloni hanno ancora bisogno di 150 provvedimenti per diventare pienamente operativi. Il governo Conte dovrebbe emanare 166 decreti legislativi, 60 dei quali, comunica *Il Sole 24 Ore*, su dati della Presidenza del Consiglio (14 aprile 2019), sono già scaduti.

Nella Legislatura in corso il fenomeno si è solo accentuato per effetto del meccanismo del cd. "Contratto di governo". Il partito A decide di votare per la proposta che interessa al partito B perché sa che successivamente il partito B voterà per una proposta che interessa il partito A. Questo meccanismo di scambio rende il voto della maggioranza, paradossalmente, più compatto di quanto accadeva con le maggioranze fondate su un programma comune che richiedeva a ciascun parlamentare la condivisione delle misure votate. Oggi invece il mio voto a favore di un progetto è determinato non dalla condivisione, ma dalla possibilità di avere il voto favorevole dell'alleato su un progetto che invece mi sta a cuore.

La deriva può essere corretta, anche sulla traccia degli ammonimenti della Corte Costituzionale nella recente ordinanza 17/2019. Ma è illusorio pensare che si possa tornare all'antico, con il Parlamento *dominus* incontrastato, a volte capriccioso, del procedimento legislativo. Saranno possibili e sono auspicabili riforme dei regolamenti parlamentari che snelliscano il procedimento legislativo rendendolo più aderente alle esigenze della modernità. Ma è prevedibile che i governi e le maggioranze parlamentari continueranno a pesare in modo decisivo, perché la interconnessione globale tra tutti i Paesi tende a favorire i sistemi più veloci nel decidere ed è indifferente alla salvaguardia dei principi democratici.

## 5. L'orizzonte del controllo parlamentare

Come salvaguardare il principio di rappresentanza nel Parlamento?

Alcune riforme regolamentari dovrebbero riconoscere ai Presidenti di Assemblea il potere di intervenire nel procedimento legislativo per salvaguardare l'omogeneità e la chiarezza delle leggi. Ma deputati e senatori devono sfuggire alla idolatria della legge, come unico terreno sul quale misurare la funzione di rappresentanza e l'efficacia dell'azione del Parlamento. Occorre, parallelamente, sviluppare tutte le funzioni di controllo sul Governo che al Parlamento affidano Costituzione, regolamenti parlamentari e leggi ordinarie, studiando la possibilità di specifici poteri di controllo assegnati alle opposizioni.

Non si tratta di una funzione secondaria. Tutt'altro. Diventa una funzione essenziale per la stabilità della democrazia in una fase nella quale gli Esecutivi conteranno sempre di più. È più importante approvare una legge o verificare come quella legge è stata applicata?

È più importante, dal punto di vista del vigore della democrazia, presentare 100 emendamenti o studiare le relazioni della Corte dei Conti e chiamare il Governo a rispondere di quanto rilevato dalla magistratura contabile? È interessante, a questo proposito, la riforma costituzionale francese del 23 luglio 2008 (*Loi constitutionnelle* n. 2008-724) che ha attribuito alle assemblee parlamentari specifici poteri di controllo sull'azione del Governo, trasformando la valutazione delle politiche pubbliche in una vera e propria funzione parlamentare.

Le principali novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2008 sono:

- 1) la costituzionalizzazione delle funzioni di controllo e di valutazione parlamentare (art. 24 Cost.);
- 2) la destinazione di una settimana ogni mese dell'ordine del giorno dell'Assemblea al controllo ed alla valutazione parlamentare (art. 48 Cost.);
- 3) la consacrazione costituzionale delle commissioni di inchiesta, delle missioni di informazione e di valutazione (art 51-2 Cost.);
- 4) il riconoscimento costituzionale delle *commissions des affaires européennes* (art. 88-4) e controllo più rigoroso delle questioni europee (art. 88-4, 88-6);

- 5) l'istituzione del controllo parlamentare sulle nomine (art. 13, 56, 65 Cost.);
- 6) il riconoscimento del *droit de regard* (sorveglianza) sugli interventi armati all'estero (art. 35 Cost.);
- 7) la valorizzazione del diritto all'informazione attraverso dichiarazioni del Governo alle assemblee o anche del Capo dello Stato davanti al *Congrès* (art. 50-1 et 18 Cost.);
- 8) il riconoscimento del diritto di votare risoluzioni (art. 34-1 Cost.);
- 9) il rafforzamento dell'assistenza della Corte dei conti per il controllo sul bilancio (art. 47-2 Cost.).

Allo stesso tempo, ulteriori interessanti notizie sui contenuti della riforma francese si possono leggere nel *Rapporto sull'attività di controllo parlamentare 2016*, redatto dal Servizio per il Controllo Parlamentare della Camera dei deputati, dal quale ho tratto i nove punti che precedono. Ciò posto, l'aspetto più interessante della riforma francese non è costituito dai contenuti delle singole misure, ma dal rinvigorismento complessivo dell'attività di controllo, con specifici poteri della opposizione, in un ordinamento parlamentare caratterizzato dal pieno dominio dell'Esecutivo e delle maggioranze.

I parlamentari italiani hanno già a disposizione tutti i mezzi che possono consentire una efficace attività di controllo sul governo e gli uffici delle due Camere sostengono questa attività con attenzione e capacità professionale.

Il controllo può svolgersi in quattro direzioni: a) richieste di parere parlamentare e comunicazioni al Parlamento di nomine effettuate dal Governo in enti pubblici; b) atti di indirizzo, ordini del giorno, mozioni, risoluzioni; c) interrogazioni e interpellanze; d) discussione delle relazioni al Parlamento che in base alla legge devono trasmettere il Governo ed enti diversi dal Governo (Corte dei Conti, Servizi di sicurezza, Direzione nazionale antimafia, etc.).

Non tutti sanno che il Servizio per il Controllo Parlamentare della Camera segnala, in genere con cadenza mensile, alla Presidenza del Consiglio e ai Ministri interessati gli atti di indirizzo accolti dal Governo o approvati dall'Assemblea o dalle Commissioni. I diversi Ministeri inviano al Servizio note attraverso le quali comunicano quanto realizzato in adempimento degli obblighi assunti. Un parlamentare attento potrà rilevare in che misura il governo adempie agli obblighi assunti e trarre materia per confronti parlamentari.

Il controllo costituisce materia più difficile dell'attività legislativa. Esige competenza, studio, capacità di riflessione, qualità che vanno estese in diverse direzioni. Esige soprattutto un'adeguata organizzazione dei gruppi parlamentari di opposizione, che evidentemente hanno più interesse della maggioranza all'attività di controllo.

Ma anche la cultura costituzionale ha un ruolo decisivo. Una maggiore attenzione all'attività di controllo nei corsi universitari e negli studi accademici non potrà che favorire una positiva riconversione del Parlamento.



# Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità

**di Vincenzo Lippolis**

Professore di Diritto costituzionale italiano e comparato  
Università degli Studi Internazionali di Roma – UNINT

Non sono tempi facili per i parlamenti e la democrazia rappresentativa. Sono sottoposti a critiche serrate e spesso acrimoniose, se ne mette in discussione la funzionalità e si prospetta un loro superamento o, quanto meno, un ridimensionamento.

Intendiamoci, nella letteratura costituzionalistica si parla da tempo e ricorrentemente di crisi dei parlamenti. Solo per fare qualche accenno che giustifichi l'affermazione, si può ricordare che già Bryce in *Modern Democracies* del 1921<sup>1</sup> scriveva di una decadenza e di una patologia dei parlamenti. E Lasky parlava di decadenza delle istituzioni rappresentative nel suo libro *Democracy in crisis* all'inizio degli anni Trenta<sup>2</sup>. Ma questi rilievi derivavano da un confronto con il modello descritto da Bagehot nel suo *The English Constitution*, che descrive quella che si può definire una mitica età dell'oro del parlamentarismo realizzatasi nell'Ottocento<sup>3</sup>.

In realtà, ogni parlamento vive in uno specifico ecosistema socio-politico-istituzionale, che ne condiziona ruolo e funzioni, amplificandoli o deprimendoli. L'unica regola è quella dell'adattamento e della trasformazione nella salvaguardia dell'essenza dell'istituto. Quando quest'ultima è messa in pericolo allora si deve parlare di crisi e non di trasformazione.

Il Novecento ha segnato, a partire dalla fine della Prima guerra mondiale, una sempre maggiore importanza del ruolo dell'esecutivo e il correlativo appannamento dell'immagine dei parlamenti. Tra le democrazie europee, solo in Italia, per la particolare situazione politica del nostro paese, abbiamo avuto negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale e in particolare negli anni Settanta del secolo passato, un regime incentrato sulla "centralità" del parlamento. Ma già negli anni Novanta tutto era cambiato e il governo è divenuto il perno dell'attività politico-istituzionale.

In questo primo scorcio del nuovo secolo la condizione dei parlamenti e della democrazia rappresentativa sembra subire un ulteriore deterioramento. Con preveggenza sul dibattito che è seguito negli anni

---

<sup>1</sup> J. BRYCE, *Modern democracies*, London, Macmillan, 1921.

<sup>2</sup> E. LASKY *Democracy in crisis*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1933.

<sup>3</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, il Mulino, 1995.

successivi - e che è di stringente attualità – nel 2001 Dahrendorf affermò: «Forse la democrazia non è morta, ma i parlamenti decisamente sì»<sup>4</sup>.

In effetti, in questi anni i parlamenti hanno dovuto affrontare una nuova sfida che è molto più insidiosa (almeno ai miei occhi) di quelle precedenti, che deriva dalla combinazione di due elementi: lo straordinario sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa unito all'emergere di movimenti politici populistici.

La rete di internet ha influito pesantemente sulla politica, le sue modalità di esplicazione, le sue istituzioni. Come ha evidenziato uno storico israeliano, Yuval Noah Harari: «Al crescere del volume dei dati e della velocità con cui si diffondono, venerabili istituzioni come le elezioni, partiti politici e i parlamenti potrebbero diventare obsolete – non perché esse non si ispirino a principi etici, ma perché non elaborano i dati in maniera efficiente. Queste istituzioni si sono sviluppate in un'epoca in cui la politica si evolveva più in fretta della tecnologia [...] Le rivoluzioni tecnologiche adesso avanzano più in fretta dei processi politici, determinando quella perdita di controllo che parlamentari ed elettori sperimentano da qualche tempo»<sup>5</sup>. Si può condividere o meno questa analisi, ma è certo che dopo la radio e la televisione, la rivoluzione tecnologica di internet ha sconvolto la politica e le sue istituzioni.

Oggi la velocità della comunicazione in rete ha mutato il dibattito politico. Le modalità, i tweet, hanno inciso sulla sua essenza esaltando l'aspetto dell'annuncio puro e semplice (quale sarà il seguito è il più delle volte difficile dirlo) e riducendo drasticamente, se non annullando i processi di confronto e mediazione propri del parlamentarismo. Se una mediazione deve essere trovata è questione che riguarda i leader politici, rispetto alla quale i parlamentari sono spettatori.

Per altro verso, la rete consente al cittadino “telematico”<sup>6</sup> di esprimersi in tempo reale, di far conoscere i suoi orientamenti, dandogli l'illusione di incidere sugli avvenimenti. Il cittadino telematico non è integrato in una comunità, è solitario. La sua figura assomiglia a quella di un consumatore sul mercato della politica ed è volubile come spesso accade ai consumatori, attratti dalla novità del prodotto.

In questo contesto di una nuova era tecnologica, è riapparso (per ragioni che non si possono qui analizzare) un fenomeno non nuovo, ma che ha trovato nella rete uno strumento prezioso per il suo rinnovamento e la sua affermazione: il populismo.

Il populismo è figura sfuggente ad una definizione precisa come è dimostrato anche dall'abbondante letteratura ad esso dedicata in questi ultimi anni. Tuttavia, andando all'essenziale di quello che interessa

---

<sup>4</sup> R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, intervista a cura di A. Polito, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 77.

<sup>5</sup> Y. N. HARARI, *Homo Deus. Breve storia del futuro* (ed. or. *Homo Deus. A Brief History of Tomorrow*, 2015), Milano, Bompiani, 2017, p. 457.

<sup>6</sup> F. RIMOLI, *La democrazia e la sua crisi*, in F. BILANCIA - F.M. DI SCIULLO - A. GIANELLI - M.P. PATERNÒ - F. RIMOLI - G.M. SALERNO (a cura di), *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 209.

ai nostri fini, si può dire che esso si manifesta come contrapposto alla democrazia rappresentativa e al parlamentarismo. Il populismo esalta il rapporto diretto tra il leader politico e il popolo visto come un'entità organica. Il populismo è disintermediazione della decisione politica, mentre la democrazia rappresentativa costruisce per gradi il processo decisionale. Il populismo propugna la c.d. "democrazia diretta" e il parlamento è visto in prospettiva come un qualcosa di inutile che si frappone allo stretto legame tra il capo e il suo popolo. Lo strumentario informatico fornisce oggi un mezzo pratico per credere di poter realizzare il mito "russoviano" anche in una dimensione politica di grande scala e non solo in situazioni circoscritte.

Il parlamento è quindi sottoposto ad una sfida più aggressiva di quelle del passato.

In Italia, in questa legislatura, stiamo assistendo ad un attacco diretto all'istituzione parlamentare che si sviluppa su tre direttrici: un tentativo di valorizzazione del referendum con una correlativa restrizione degli spazi di decisione delle Camere; un'accentuata compressione del confronto parlamentare; un tentativo di restringere, e in prospettiva di sopprimere, la libertà di mandato dei singoli parlamentari sancita dall'art. 67 della Costituzione.

La Camera dei deputati ha detto il primo sì alla riforma costituzionale che introduce il c.d. referendum propositivo. Se la riforma giungerà ad una definitiva approvazione, non saremo di fronte ad un mero rafforzamento degli istituti di democrazia diretta all'interno della democrazia rappresentativa voluta dai nostri costituenti, ma di un vero e proprio mutamento di sistema, che potrà condizionare pesantemente il ruolo del parlamento.

Nonostante alcuni miglioramenti apportati al progetto iniziale durante l'esame in commissione, permangono troppi aspetti negativi su punti specifici e rimane la pericolosità dell'idea di democrazia che lo anima.

In primo luogo, in nessun paese di democrazia avanzata è previsto un referendum approvativo di leggi ordinarie statali o federali che originano dall'iniziativa popolare. Una ragione ci deve pur essere. Un istituto del genere si pone in concorrenza con la funzione legislativa del parlamento e può delegittimarlo, compromettendo uno dei cardini della democrazia rappresentativa.

Ma anche le modalità procedurali previste dalla riforma non sono condivisibili. Di fronte ad un'iniziativa legislativa popolare, le Camere saranno obbligate ad esaminarla e non potranno evitare il referendum su di essa se non adeguandosi o, al più, apportando "modifiche meramente formali". Se non decidono o se approvano un testo diverso nella sostanza si va alla prova referendaria che, di fatto anche se non formalmente, contrappone l'iniziativa popolare all'orientamento dei parlamentari. La funzione legislativa parlamentare ne risulterà pesantemente condizionata anche perché non è fissato un limite massimo al

numero di iniziative proponibili, ma si rinvia una tale determinazione ad una successiva legge ordinaria di attuazione.

Nonostante la previsione di un giudizio preventivo della Corte costituzionale sulla costituzionalità dell'iniziativa, non sono esplicitamente precisati limiti di materia che pure sono necessari. Consentire una tale procedura per leggi di spesa, tributarie, in materia penale oppure in materie che richiedono conoscenze tecniche approfondite e specifiche è un evidente azzardo perché l'emotivo umore popolare può prevalere in decisioni che esigono ponderazione ed una valutazione ad ampio raggio degli interessi in gioco.

Il referendum, con la sua contrapposizione binaria tra un sì e un no sull'intero progetto di iniziativa popolare, è uno strumento che fa tabula rasa della dialettica maggioranza – opposizione che si instaura all'interno delle aule parlamentari, impedisce il compromesso tra diverse visioni, che è una delle caratteristiche della democrazia rappresentativa.

È questo il nocciolo della questione indipendentemente dai singoli, negativi aspetti specifici della riforma costituzionale. Dietro lo specchietto per le allodole di favorire la partecipazione dei cittadini e di dare voce al “popolo”, si nasconde, e nemmeno tanto, un disegno volto a mettere in ginocchio il parlamento e scardinare la democrazia rappresentativa, un principio fondamentale della nostra Costituzione. Come infatti ha affermato la Corte costituzionale, la Costituzione ha instaurato una democrazia parlamentare (sent. 154/85) e nel parlamento si esprime la rappresentanza politica nazionale (sent. 106/02). La riforma che introduce l'istituto del referendum propositivo ha invece l'obiettivo, non detto apertamente, di aprire la strada ad una mitica “democrazia diretta” in cui è il popolo a decidere e non le *élite*. In realtà, in ogni regime politico la formazione delle *élite* è un dato di fatto inevitabile e ciò accadrebbe anche in una democrazia caratterizzata da istituti di c.d. democrazia diretta. Gruppi ristretti, lobby finanziariamente potenti potrebbero condizionare l'esito dei referendum dando all'istituto una connotazione plebiscitaria, che è quanto di più lontano dalla vera democrazia. Nei referendum formulazione della domanda e tempistica influenzano il risultato e tutto ciò è in mano ai movimenti politici o gruppi organizzati che sono in grado di raccogliere le firme per attivare il procedimento. Non si tratta di rifiutare l'istituto del referendum in quanto tale, ma di circoscriverne la portata a temi per i quali esso sia adatto e definire modalità che non si prestino ad abusi.

Come affermava Ralph Dahrendorf nel libro-intervista prima citato, la pratica dei referendum (se eccessiva, preciserei dal mio punto di vista) è un'abdicazione della politica dal suo dovere di dibattito democratico, al quale si sostituisce “un'istantanea” dell'opinione popolare, che i promotori sperano sia

quella giusta per i loro interessi<sup>7</sup>. Ancor più reciso il giudizio di Sartori, che nel suo volume *Homo videns* del 1999, ancor prima dell'avvento di internet e riferendosi ad una politica condizionata solo dalla televisione (un condizionamento evidentemente minore), affermava: «chi in queste condizioni invoca e promuove un *demos* che si autogoverna è un truffatore davvero senza scrupoli, o un puro irresponsabile, un magnifico incosciente»<sup>8</sup>.

Quanto al secondo aspetto menzionato all'inizio, la compressione del confronto parlamentare, è sufficiente ricordare il persistere e l'aggravarsi della pratica della fiducia su maxi-emendamenti governativi presentati all'ultimo momento. La discussione del bilancio per il 2019 ha assunto toni surreali con i parlamentari impegnati a dibattere un disegno di legge che non rispondeva più alla realtà perché il governo stava ancora trattando con l'Unione europea. E l'esito della trattativa è poi confluito nel maxiemendamento.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza non ha avuto rallentamenti significativi, nonostante le lamentazioni sul punto dei partiti ora al governo quando erano all'opposizione. Per di più, l'esecutivo sta predisponendo una serie di disegni di legge di delega su materie ampie e sensibili.

Intanto, è stata prospettata un'altra importante compressione delle capacità del parlamento di incidere su una questione vitale dell'assetto della nostra Repubblica. Mi riferisco alla procedura di approvazione delle intese tra governo e regioni in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione per un'autonomia regionale differenziata e rafforzata. Come è noto tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno avviato con il governo le trattative per giungere a tale tipo di intese.

Quel che è grave è l'idea in base alla quale il parlamento, nell'approvare la legge necessaria per sancire l'autonomia differenziata possa solo approvare o rigettare nella sua globalità l'intesa senza alcun margine per modificarla. Come se si trattasse dell'autorizzazione a ratificare un trattato internazionale. Si è ipotizzato cioè un parlamento tagliato fuori da un reale coinvolgimento nei diversi aspetti specifici di una decisione così complessa e messo di fronte all'alternativa tra accettare o mandare a monte ogni intesa. È stato necessario che i presidenti delle Camere ponessero il problema al capo dello Stato per aprire una breccia in questa impostazione e far iniziare a circolare ipotesi che in varie forme rendano effettiva la partecipazione del parlamento a decisioni che incidono sulla stessa forma di stato e sull'unità della Repubblica. Ad oggi comunque, il procedimento è bloccato per divergenze politiche tra i due partiti di governo.

---

<sup>7</sup> R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, p. 81 ss.

<sup>8</sup> G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 95.

Infine, quanto al divieto di mandato imperativo, è nota la propensione del M5s a circoscrivere la libertà nell'esercizio delle funzioni che l'articolo 67 della Costituzione assegna ad ogni singolo parlamentare ed è stato prospettato anche un regressivo passaggio al mandato imperativo.

Una tale visione trova concreta espressione nei regolamenti dei gruppi parlamentari del M5s. Questi non possono autonomamente eleggere i propri presidenti, ma solo ratificare, a maggioranza assoluta dei propri componenti e a scrutinio palese, la nomina del presidente del gruppo proposta dal capo politico del movimento, che è eletto in rete dagli aderenti al movimento. Identica procedura si segue per tutti gli altri membri del comitato direttivo del gruppo.

Altrettanto grave è la disposizione statutaria interna secondo cui il parlamentare “che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al M5s, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di 100.000,00 euro” (art. 21.5 St. M5S). Indipendentemente dalla azionabilità in concreto di una simile norma, è evidente la lesione in via di principio della libertà del singolo parlamentare.

È inoltre opportuno evidenziare il fatto che il M5s per decidere l'atteggiamento da assumere circa l'autorizzazione a procedere richiesta nei confronti del ministro dell'interno Salvini, abbia tenuto una consultazione tra gli iscritti sulla piattaforma Rousseau, affermando la vincolatività per i parlamentari dell'orientamento emerso da quella consultazione. Una sorta di referendum su un quesito la cui formulazione ha suscitato polemiche quanto alla sua chiarezza e che è stato poi modificato. Un referendum tenuto su una piattaforma informatica gestita da una società privata, senza alcun serio controllo della veridicità del risultato, con una partecipazione ridotta rispetto al numero di coloro che hanno votato M5s alle elezioni politiche e, comunque, esigua in termini assoluti. In definitiva, un segno poco rassicurante se non inquietante circa i pericoli che corre la democrazia rappresentativa.

Che il parlamento sia nel mirino dei populistici non è un mistero. Davide Casaleggio, in un'intervista al *Corriere della sera* del 27 settembre 2018, ha detto «che con il progressivo sviluppo degli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica, molte delle funzioni tradizionali del parlamento verranno meno e si trasformerà in qualcosa d'altro che ancora non siamo in grado di immaginare»<sup>9</sup>. Come è noto, Casaleggio non è un libero pensatore. È il presidente della Casaleggio associati, società di consulenza su strategie web, e della associazione Rousseau. In pratica, da privato cittadino e imprenditore è al vertice del M5s e determina le strategie della forza politica maggiormente rappresentata nelle Camere.

---

<sup>9</sup> *Casaleggio e il summit «riservato» in Sardegna: app e diritti digitali, pubblicheremo tutto*, intervista a Davide Casaleggio di Emanuele Buzzi, *Corriere della Sera*, 27 settembre 2018.

Certo non è da oggi che il parlamento italiano ha visto scemare il suo ruolo. Come notava il presidente della Camera, Luciano Violante, in un saggio di qualche anno addietro, «Il parlamento ha perso il monopolio della legislazione e ha perso il ruolo di principale regolatore degli interessi sociali. Quote sempre crescenti di potere normativo sono state trasferite... in primo luogo al governo e ad altri attori istituzionali». E Violante aggiungeva che il parlamento ha una capacità di gestione diretta sempre più ridotta e che diviene fondamentale nelle decisioni che riguardano la distribuzione dei poteri. La legislazione parlamentare di rilievo politico è principalmente finalizzata all'organizzazione di procedimenti decisionali complessi che coinvolgono una pluralità di soggetti esterni<sup>10</sup>.

Un deperimento ancora più accentuato è stato registrato nella funzione di indirizzo politico la cui determinazione è nelle mani del governo con l'uso della questione di fiducia<sup>11</sup>.

Quasi a compensare la perdita di peso nell'esercizio della funzione normativa e di quella di indirizzo, secondo una visione molto diffusa e non nuova, il parlamento dovrebbe rafforzare l'esercizio di quella di controllo. Già Bernard Crick sosteneva che i parlamenti devono «badare a informare l'elettorato e influire sul governo con inchieste, dibattiti, e con la sorveglianza dell'amministrazione»<sup>12</sup>. Oggi si parla anche della «valutazione delle politiche pubbliche» come di una nuova frontiera dell'attività parlamentare. In definitiva, il parlamento potrebbe, secondo la visione di Manzella, nello scritto prima citato, acquisire una più intensa centralità nel sistema attraverso le funzioni di controllo e di coordinamento.

I fatti però sono ostinati nel mostrare che il nostro parlamento non mostra una propensione all'esercizio del controllo e la valutazione delle politiche pubbliche non ha assunto alcun concreto e significativo contorno nell'attività parlamentare. I parlamentari ancora oggi concentrano il loro interesse nella funzione legislativa. Per quanto essa possa aver perso la centralità del passato, ottenere l'approvazione di un emendamento alla legge di bilancio che favorisce il proprio elettorato è considerato più importante che analizzare il rendimento effettivo di una legge o il comportamento della pubblica amministrazione.

La spiegazione è nel fatto che le assemblee elettive sono organi politici i cui componenti si impegnano nell'esercizio di determinate funzioni se vi è, per così dire, un ritorno di natura politica. Non è immaginabile che esse operino la valutazione delle politiche pubbliche, esprimano pareri o esercitino il controllo della qualità della legislazione, quasi come se fossero organi tecnici che agiscono in maniera

---

<sup>10</sup> L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. LXV ss.

<sup>11</sup> A. MANZELLA, *Prefazione. Dieci anni dopo* a L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018<sup>3</sup>, pp. 9-14.

<sup>12</sup> B. CRICK, voce *Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1980, p. 87 (ora, reperibile anche al seguente indirizzo : [http://www.treccani.it/enciclopedia/parlamento\\_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/parlamento_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/)). L'autore aveva già affrontato questi temi in *The reform of parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1970.

politicamente asettica. Il fatto è che in attività di questo tipo, che pure sarebbero preziose, i parlamentari non vedono particolari vantaggi politici, salvo casi che hanno forte risonanza nell'opinione pubblica. La funzione di controllo per essere vitale deve avere una finalizzazione politica chiara ed immediata, per i partiti o per i singoli parlamentari. E ciò dipende dall'assetto complessivo del sistema politico.

Perché un senatore americano, anche del partito del presidente in carica, esercita energicamente il suo ruolo di controllo? Perché deve rendere conto del suo operato agli elettori del suo collegio uninominale e da quello che fa o che non fa in senato può dipendere la sua rielezione! Se invece un sistema politico è complessivamente strutturato (sistema elettorale compreso) in maniera tale da non rendere rilevante per le forze politiche e per i singoli l'attività di controllo questa non potrà mai irrobustirsi.

Posto in difficoltà dall'emergere della centralità del governo nel sistema istituzionale, scavalcato nel dibattito politico quotidiano dalla travolgente efficacia dei nuovi mezzi di comunicazione, messo sotto attacco dal populismo che sogna una irrealizzabile "democrazia diretta" nella quale la volontà (vera o presunta) del popolo si afferma senza alcuna intermediazione, il nostro parlamento fatica a darsi una precisa identità al passo con il mutare della realtà con la quale si trova a confrontarsi e alcune critiche al suo modo di operare non sono ingiustificate.

Ma non per questo si deve pensare che il parlamento sia ormai un ingombro inutile. Anche guardando ad altri regimi parlamentari si può individuare – a meno di ipotizzare una fuoriuscita plebiscitaria - un ruolo essenziale delle assemblee elettive.

Innanzitutto, permane un potere dei parlamenti nella formazione e nella caduta dei governi. Si pensi alle sfiducie votate nei confronti dei due governi Prodi dalla Camera dei deputati nel 1998 e nel dal senato nel 2008. Ma si pensi anche alla mozione di sfiducia costruttiva mediante la quale la Camera spagnola, nel giugno del 2018, ha posto fine all'esperienza dei governi guidati dal partito popolare e dato vita ad un esecutivo a premiership socialista.

Vi è poi un essenziale ruolo del parlamento nelle decisioni che segnano le svolte che incidono sulla storia di un paese. Un esempio lo abbiamo sotto gli occhi nei dibattiti alla Camera dei comuni sulla Brexit. Ma non va dimenticata la funzione di garante dei principi su cui si fonda la democrazia tedesca riguardo al processo di integrazione europea, attribuito dal tribunale costituzionale di Karlsruhe con le sentenze sul trattato di Lisbona e sull'OMT.

Naturalmente il futuro di un parlamento non dipende solo regole e procedure giuridiche. Un elemento essenziale è la qualità della classe politica parlamentare. La sua preparazione e la consapevolezza del compito che le è stato affidato.

Se è vero che in questa contingenza storica il rendimento delle istituzioni parlamentari e della democrazia rappresentativa può essere discusso e criticato, esse rappresentano tuttavia un patrimonio prezioso per la



nostra convivenza civile, che non può essere liquidato per avviarsi verso un confuso populismo dietro il quale può nascondersi il volto di un “autoritarismo informatico”.





# Crisi del parlamentarismo e *initiative*

**di Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

*Oggi non è più il tempo della democrazia rappresentativa.* Sembra essere questo lo slogan più efficace per descrivere oggi la crisi delle istituzioni del costituzionalismo liberaldemocratico.

A questa crisi, che ha radici profonde e lontane, contribuisce soprattutto un'idea ricorrente, spacciata per nuova: l'organizzazione giuridica di una *polis* deve permettere al *demos* di esprimersi direttamente.

Una simile idea presuppone l'esistenza di una realtà oggettiva che chiamiamo *popolo*; che questa realtà sia portatrice di *interessi omogenei*, che possono essere tradotti in decisioni politiche dirette, ossia senza mediazioni da parte di corpi intermedi (come i partiti o i sindacati).

Nutro seri dubbi che questa rappresentazione sia attendibile: un simile modo di vedere le cose, però, è diffuso e, soprattutto, dominante nella cultura politica occidentale dei nostri tempi. Il *populismo* è la sagoma di questa visione del mondo. La democrazia populista è, com'è noto, *immediata* e *dis-intermediata*. Le forme della comunicazione attraverso i *social network* sono il veicolo della politica populista: la velocità e l'istantaneità di un *twitt* possono assicurare meglio di ogni altro *medium* una presenza costante a chi si identifica col popolo e pretende perciò di esprimerne e realizzarne i bisogni. Siamo agli antipodi della tradizione del parlamentarismo che aveva fatto della rappresentanza politica mediata dai partiti politici lo schema generale per “rendere presente” l'informe popolo nelle istituzioni politiche e di governo. Come sappiamo, la democrazia moderna si regge su due componenti: rappresentativa e plebiscitaria. La prima costituisce la regola e la seconda uno strumento per correggere o integrare la componente rappresentativa. Nella nuova *weltanschauung* la democrazia non può che essere immediata: il popolo non va rappresentato ma deve governare senza mediazioni. I titolari degli organi di governo sono “uno di noi”: tra governati e governanti non v'è filtro perché gli uni si identificano negli altri.

In questo contesto un'istituzione come il parlamento, strumento di mediazione tra la società civile e le istituzioni di governo (lo Stato), sede della rappresentanza di interessi generali, luogo per eccellenza del processo discorsivo di decisione democratica, non può che costituire un relitto del passato, da rimuovere e sostituire con un'altra forma di *democrazia*.

Non posso approfondire: ma se consideriamo questo scenario possiamo comprendere il senso di una serie di proposte di revisione costituzionale che sono in discussione proprio per iniziativa delle forze politiche che, in Italia, sostengono il governo populista c.d. “giallo-verde”. I punti forti sono la riduzione

del numero dei parlamentari (non il superamento del bicameralismo) e l'introduzione dell'*initiative*. La giustificazione della prima proposta è il *mantra* populista della riduzione dei costi della politica parlamentare (il medesimo argomento portato a sostegno della revisione approvata dalla maggioranza di centro-sinistra nella XVI legislatura, e che, proprio i partiti oggi al governo, avevano combattuto nel referendum sancendone la clamorosa bocciatura); quella della seconda proposta, è l'innesto di uno strumento di decisione popolare diretta in luogo del modello di *government by discussion*. Sullo scenario, almeno nella cultura che sta alla base del *Movimento 5 stelle*, v'è l'abiura del divieto di mandato imperativo (art. 67 cost.): il popolo non può essere rappresentato ma, in quanto entità omogenea, deve poter decidere *hic et nunc*.

Le due proposte tendono a marginalizzare il parlamento e la dottrina che lo aveva eretto a *casa di vetro* nella quale i cittadini possono rispecchiarsi attraverso i propri rappresentanti. L'ipotesi patologica di un dissenso tra rappresentato e rappresentante è ora eretta a situazione fisiologica: per tale ragione la soluzione non può che essere quella di una progressiva sostituzione, mediante la restituzione dello scettro al principe, a un principe che si immagina e si vuole capace di decidere. Quasi che chi pur sempre li rappresenta possa essere ridotto a *flatus vocis* (anziché essere considerato per quello che in realtà è: il vero sovrano).

Tra le due proposte di revisione, è soprattutto l'*initiative* a costituire un tema da approfondire attentamente, sia per valutarne i contenuti, sia, soprattutto, per considerarne le conseguenze sul modello di democrazia rappresentativa. Lo schema è semplice, anche se molto complessa risulta la sua realizzazione: una frazione di cittadini presenta un progetto di legge che, se non viene approvato dal parlamento o se viene deliberato con modifiche, è sottoposto al voto dell'intero corpo elettorale mediante un referendum popolare.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati e ora in discussione al Senato ha superato alcuni nodi emersi nelle primissime battute del dibattito: è stato eliminato il voto alternativo (sul testo dei promotori e sul testo approvato dalle camere), introdotto un quorum funzionale (il 25% dei voti validi corrispondente al 25% degli aventi diritto al voto), precisati alcuni limiti di oggetto, introdotto un controllo preventivo da parte della corte costituzionale. L'idea è un originale riadattamento (per così dire) al contesto italiano di un istituto diffuso negli ordinamenti federali come la Svizzera e gli Stati Uniti. Il testo del leader grillino D'Uva era una *raffazzonatura* dell'istituto che in Svizzera è previsto per la revisione costituzionale, per la quale, in coerenza col principio federale, si richiede comunque l'assenso del corpo elettorale e della maggioranza dei cantoni. In nessun ordinamento degno di nota sul piano della comparazione l'*initiative* riguarda la legislazione *nazionale*: in Svizzera e negli Stati Uniti d'America, infatti, ha ad oggetto la legislazione degli stati membri o dei cantoni, mai la legislazione federale (tranne la ricordata procedura

elvetica per la revisione costituzionale). Anche da questo piccolo dettaglio si comprende il senso della proposta italiana: *il popolo legislatore viene contrapposto al parlamento legislatore*.

Se si considerano i caratteri della disciplina ci si avvede facilmente che la semplicità del disegno (almeno come viene presentata nella descrizione offerta dalla comunicazione politica) nasconde, non banalizzandola, una estrema complessità del procedimento. Se si disarticola quest'ultimo, l'approvazione popolare di progetti di legge presentati su iniziativa di un comitato promotore non è così immediata o diretta come si vorrebbe. Molteplici sono le varianti procedurali (che possono portare a esiti differenti) e le sovrapposizioni, quasi mai risolte, tra organi costituzionali e non, che intervengono nelle diverse fasi endo-procedurali. Mi limito ad alcuni appunti.

Sui controlli, non si chiarisce la linea di confine che separa la competenza della Corte costituzionale (che interviene sia sul progetto di legge popolare, raccolte almeno 200 mila sottoscrizioni, sia sulla eventuale *legge nuova* approvata dalle camere in luogo di quella popolare) e quella dell'*organo terzo*, evocato ma non indicato dal testo, cui spetta la verifica della *novità* della delibera legislativa approvata dalle camere in seguito all'iniziativa del comitato popolare. Per i referendum previsti dalla legge n. 352/1970 quest'ultimo organo è l'ufficio centrale presso la Corte di Cassazione: com'è noto ad esso non compete solo la verifica delle sottoscrizioni (cosa di cui nulla si dice nel progetto), ma, in specie, il controllo sull'*oggetto* della proposta referendaria, al fine di stabilire la "vigenza" dell'atto legislativo e l'*identità-omogeneità* della domanda, necessario presupposto dell'eventuale concentrazione delle richieste o dell'eventuale trasferimento della richiesta di referendum (in caso di approvazione di una legge che riguardi l'oggetto inciso dall'ablazione popolare). Nel caso dell'*initiative* il testo approvato resta silente: oltre a quanto detto non si considera l'eventualità molto probabile di una concorrenza di più proposte popolari, e l'esigenza di decidere sulla concentrazione delle stesse (va lasciata alle camere, o, invece, all'organo terzo?). Inoltre non si dice nulla sulla verifica della novità: come stabilire quando le camere hanno modificato in senso sostanziale la proposta popolare? Quale rapporto c'è tra questa verifica e il successivo controllo della corte costituzionale sulla legge nuova in rapporto ai limiti di proponibilità di proposte di legge popolari? Sul piano dell'*iter* legislativo, il referendum popolare è meramente *eventuale*: se le Camere approvano così com'è la proposta del comitato *nulla quaestio*; il referendum entra in gioco se il parlamento resta inerte o se interviene con una *legge nuova*. Ma, mentre nel primo caso il referendum è un esito automatico, nel secondo tutto dipende dall'esito sia del controllo sulla novità (dell'organo terzo), sia del giudizio sulla conformità della *legge nuova* ai limiti di oggetto stabiliti dal nuovo art. 71 Cost. (della Corte costituzionale), nonché dalla mancata rinuncia da parte dei promotori (diritto esercitabile nel periodo intercorrente dall'avvenuta approvazione della *legge nuova*, ma non si sa fino a quando, non essendo stabilito il *dies ad quem*). Da questi dati emerge la sagoma di questo istituto. Il contenuto di questa proposta di revisione

costituzionale è quello che, nel linguaggio anglosassone, si chiama *initiative*: una proposta di legge popolare rivolta al parlamento e sottoposta a referendum solo al verificarsi di certe condizioni.

In relazione agli organi interessati, oltre ai promotori e alle Camere, intervengono come detto almeno due organi di controllo (Corte costituzionale e organo terzo), e, in funzione di garanzia, lo stesso Presidente della Repubblica. A quest'ultimo riguardo, non ci sono norme che trattano del potere di promulgazione con connessa richiesta di rinvio. Se c'è il referendum, occorrerà almeno stabilire che il Capo dello Stato dichiari l'esito (con un decreto avente natura certificativa). Se quest'ultimo è favorevole all'approvazione, occorrerà sciogliere il nodo dell'art. 74 Cost.: come rinviare una legge approvata per referendum? La soluzione più razionale è stabilire che l'art. 74 Cost. non si applica in questa evenienza: ma, in quanto eccezione alla regola, essa andrebbe stabilita espressamente e non lasciata cadere come se si trattasse di una *sine cura*. Intatto, invece, l'art. 74 Cost. dovrebbe rimanere nei casi in cui la parola definitiva sull'*initiative* è stata espressa dal parlamento o perché ha accolto il testo così com'è, o perché, avendo approvato una *legge nuova*, è quest'ultima che deve essere promulgata e pubblicata, se il referendum non ha avuto esito favorevole o se i promotori vi hanno rinunciato. In questi casi i poteri del Capo dello Stato restano impregiudicati.

Sui contenuti, non si chiarisce se i limiti riguardano la proposta o il referendum: limiti materiali in un caso, limiti di ammissibilità nell'altro. Ad ogni modo, i limiti sono imprecisi e non esaustivi. La categoria delle leggi specializzate non è ricompresa in tutte le sue fattispecie. Soprattutto irrisolto è il nodo delle leggi che importano nuovi o maggiori oneri ai sensi del nuovo art. 81 Cost. Per queste leggi è prevista una disposizione che, presentato il progetto popolare, considera la possibilità di un *bargain* tra comitato e Camere al fine di soddisfare le coperture. A parte i problemi relativi al *quando* e al *quomodo* di una simile procedura negoziale, resta il fatto che quello di proposte popolari con ricadute sulle risorse finanziarie è un nodo cruciale che non può essere lasciato al caso. Possono essere stabilite nuove imposte o abolite quelle vigenti? Sulla carta non ci sono limiti. Ma qui sorgono una serie di ostacoli che sembrano ardui da sormontare. Con quali competenze un comitato promotore potrebbe tenere conto degli equilibri di finanza pubblica concordati a Bruxelles? Chi impedisce un ricorso populistico o plebiscitario all'*initiative* proprio in materia di imposte? Non potrebbe l'*initiative* essere utilizzata come una scorciatoia per aggirare i limiti di ammissibilità di referendum abrogativi su "leggi tributarie" e "leggi di bilancio"? Attribuire ai promotori e al corpo elettorale il potere di decidere degli equilibri di bilancio, nonostante tutto, rappresenta uno spostamento di potere che tradizionalmente è assegnato ai rappresentanti del popolo. Continuo a ritenere che, se si vuole l'*initiative*, occorre vietare proposte che abbiano effetti sull'art. 81 Cost. (e sulle politiche di bilancio che il governo negozia annualmente in sede europea).

Lasciando in disparte i problemi applicativi, l'*initiative* è la formalizzazione di un modello alternativo di decisione rispetto a quello della democrazia rappresentativa. Per come è congegnata, l'*initiative* mette il parlamento di fronte ad un *aut aut*: approvare la proposta così com'è, oppure modificarla ma senza possibilità comunque di evitare il referendum, che, in tal caso, si tiene sulla proposta iniziale non approvata in termini dalle camere. Insomma, sia come sia, la proposta popolare è destinata a diventare legge: o immediatamente (se le camere l'approvano in termini) o mediamente (a seguito del referendum popolare, per inerzia o per approvazione di una *legge nuova*), ma senza che il parlamento abbia una reale voce in capitolo.

Non si tratta dunque di un istituto che promuove una *collaborazione* tra corpo elettorale (nella frazione del comitato promotore) e parlamento. L'*initiative*, infatti, mette in contrapposizione comitato promotore e parlamento, e il corpo elettorale è configurato come il *supremo decisore* del conflitto mediante un referendum che assume caratteri spiccatamente plebiscitari, proprio perché eterodiretto da un comitato promotore.

Siamo alle soglie del giudizio di Pilato. Il voto alternativo, eliminato almeno formalmente, è sostanzialmente ripristinato: se le Camere approvano una *legge nuova*, nel referendum il voto popolare avrà ad oggetto, materialmente, la scelta tra la proposta del comitato promotore e quella deliberata dalle Camere. Il parlamento è posto in una posizione di *soggezione*, non potendo in alcun modo arrestare il procedimento specie, se ritiene di dover apportare al testo proposto dal comitato promotore delle modifiche, anche quelle ritenute necessarie per migliorarne i contenuti.

In sintesi, questa proposta di revisione costituzionale è un passo decisivo nella direzione del superamento della democrazia rappresentativa. Il processo politico-parlamentare viene considerato non più la regola ma *un altro modo* di fare legislazione, limitato a ipotesi marginali, ben potendo essere sostituito dall'innesto di *initiatives* popolari che possono portare a risultati positivi considerati per definizione "migliori", proprio in quanto provenienti dal "popolo". Come si vede, dunque, è proprio la concezione populista della sovranità che sta alla base di questo disegno: una *sovranità genealogica*, che esalta l'auto-determinazione del popolo, le sue possibilità di auto-normazione e l'identificazione tra il popolo e colui che lo guida.

Alla luce di queste considerazioni, tuttavia, il giudizio non può ridursi ad una chiusura *senza se e senza ma*. Il contesto su cui insistono questi tentativi di revisione costituzionale è realmente quello della lunga crisi delle istituzioni parlamentari. La trasformazione è reale e non è frutto solo di una retorica propagandistica. Per questo occorre esercitare il pensiero critico, per individuare i percorsi di riforma utili per rinviare il parlamento anche mediante innesti di istituti di democrazia diretta, nella prospettiva dell'integrazione e collaborazione tra i poteri sovrani.





# Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione

**di Massimiliano Malvicini**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Le problematiche legate al disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 71 Cost. 3. Spunti conclusivi.

## 1. Introduzione

Nell'attuale fase politica, la discussione concernente le riforme costituzionali si colloca quasi interamente nel solco tracciato dal dualismo tra principio rappresentativo e principio popolare, tra istituti parlamentari e quelli referendari<sup>1</sup>.

Si tratta, entro certi termini, di un fenomeno inedito. Storicamente, infatti, il *fil rouge* del dibattito degli ultimi trent'anni è stato il superamento del bicameralismo paritario, da realizzarsi attraverso l'integrazione della rappresentanza politica generale e, in qualche caso, tramite una redistribuzione delle funzioni tra le due Camere<sup>2</sup>.

Ancora di recente, l'ampliamento degli spazi di partecipazione dei cittadini nell'ambito della nostra forma di governo attraverso un potenziamento degli istituti referendari è stata una prospettiva marginale nella discussione sul futuro delle nostre istituzioni; paradigmatico, in questo senso, quanto avvenuto in coincidenza con il dibattito relativo al progetto di revisione costituzionale cd. "Renzi-Boschi"<sup>3</sup> nonostante le previsioni volte a disciplinare l'introduzione, a livello statale, di "referendum popolari propositivi e

---

<sup>1</sup> Secondo le espressioni di G. BRUNELLI, *Il Parlamento*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2018, p. 11.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione sul punto si consenta il rimando a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948 - 2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 431-555. Sul punto, cfr. G. TARLI-BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, A.M. POGGI, *Ruolo del parlamento e riforme istituzionali*, entrambi in *questo numero di federalismi.it*.

<sup>3</sup> Testo pubblicato in G.U. Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016 - "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". Per una lettura sistematica della riforma del 2016 v. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016; AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma. Volume a cura della Fondazione ASTRID*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016; M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, il Mulino, 2017; F.S. MARTINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Esi, 2016.

d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali” al fine di “favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche”<sup>4</sup>.

In un certo senso, tutto ciò sembra appartenere al passato.

Il disegno di legge costituzionale A.C. 1173-A (A.S. 1089) concernente la riforma dell’art. 71 Cost. introduce la possibilità di indire un referendum sia nel caso in cui una proposta di legge venga presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere “*non la approvino entro diciotto mesi dalla sua presentazione*”, sia nel caso in cui le Camere approvino “*la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunzi[...]*no” (e, in questo caso, il referendum avviene “*su entrambi i testi*” - comma sesto) e, così facendo, sembra in grado di favorire uno slittamento delle coordinate del dibattito sulla riforma del nostro assetto di governo<sup>5</sup>.

## **2. Le problematiche legate al disegno di legge costituzionale di riforma dell’art. 71 Cost.**

La proposta di riforma costituzionale in commento, approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati lo scorso 21 febbraio e attualmente all’esame del Senato, si segnala all’attenzione dello studioso per numerose ragioni.

In particolare, da essa deriverebbero numerosi problemi concernenti singoli istituti, poteri e attribuzioni previsti dalla Carta fondamentale che inciderebbero, nondimeno, sul ruolo di alcuni dei principali organi della nostra forma di governo<sup>6</sup>.

Parte delle problematiche sono inevitabilmente connesse all’introduzione, all’interno del dettato costituzionale, di un istituto inedito (iniziativa popolare “rafforzata” e consultazione referendaria sul testo proposto) - nonostante, verrebbe da dire, la strategia riformistica fatta propria dall’attuale maggioranza di

---

<sup>4</sup> Per quanto riguarda, in particolare, la proposta di revisione dell’art. 71 proposta nell’ambito del d.d.l. “Renzi Boschi” si v. L. IMARISIO, *Gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta*, in M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., pp. 229-241; E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l’iniziativa legislativa popolare*, in F.S. MARTINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., pp. 172 ss; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., pp. 157 ss.

<sup>5</sup> Su questo specifico aspetto, si consenta un rimando a N. RODEAN, *Il mito di Sisifo. Iniziativa dei cittadini nell’ambito delle proposte di riforma costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2015, p. 3

<sup>6</sup> Operazione non esente da problematiche di ordine metodologico su cui v. C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 47-49 e, con specifico riferimento, al ruolo e alla posizione del parlamento, G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990<sup>2</sup>, pp. 229 ss, spec. 231-239; in origine, ID. (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Napoli, Esi, pp. 323-386.

governo<sup>7</sup>; altre, però, sono frutto della mancanza di un'azione di riforma sufficientemente sistematica, organica, consapevole degli equilibri formali e informali che caratterizzano il nostro assetto di governo. In questa direzione, accanto ai problemi riguardanti, ad esempio, i limiti, di carattere formale e sostanziale, che la proposta di legge di iniziativa popolare dovrà rispettare e, più in generale, la sua collocazione rispetto al sistema delle fonti del nostro ordinamento, emergono quelli relativi all'articolazione del sistema di controlli e garanzie costituzionali correlate<sup>8</sup>. Del pari, assai significative sono le criticità connesse con il ruolo e le attribuzioni del Parlamento, potenzialmente in grado di tramutarsi in veri e propri "nodi" della nostra Costituzione<sup>9</sup>.

Una prima questione, in questa prospettiva, è la laconicità delle disposizioni della riforma concernenti la sua fase applicativa. Non accompagnandosi ad alcuna indicazione in merito, il rinvio all'approvazione (a maggioranza assoluta) di una legge al fine di definire la disciplina dell'attuazione dell'iniziativa legislativa "rafforzata" e del relativo referendum rivela significativi rischi<sup>10</sup>.

La questione coincide, entro certi limiti, con l'individuazione degli spazi procedurali "residui" a disposizione delle due Camere e, come si può intuire, non è di secondaria importanza. Eventualmente, sarà possibile immaginare uno spazio per favorire la "parlamentarizzazione" di soggetti e attori portatori di interessi politici all'interno dell'iter previsto dal novellato art. 71 Cost.? Nel caso di coinvolgimento nell'ambito parlamentare anzitutto del comitato promotore, quali conseguenze, in termini giuridici (oltre che politici), deriverebbero dalla sua partecipazione al procedimento? Su tutto, quale obiettivo dovrebbe

---

<sup>7</sup> Su cui si consenta il rimando alla terminologia adoperata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Riccardo Fraccaro nell'audizione del 12 luglio 2018 davanti Commissioni riunite Affari Costituzionali di Camera e Senato, su cui: [https://www.camera.it/leg18/1132?shadow\\_primapagina=7805](https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=7805).

<sup>8</sup> Cfr. A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *questo numero di federalismi.it*, P. FARAGUNA, *La nuova stagione di riforme istituzionali: verso la democrazia integrale, ma a piccoli passi*, su *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, pp. 902-904; A. MORRONE, *Editoriale. L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, n. 23/2018; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"* e V. DE SANCTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura* entrambi in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018; V. LIPPOLIS, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *formiche.net*, 10 gennaio 2019; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019 e, infine, il dibattito tra Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Valerio Onida, Pasquale Pasquino, Cesare Pinelli su *Astrid Rassegna*, nn. 2-3/2019.

<sup>9</sup> Il richiamo è ovviamente all'iconica espressione di P. BARILE – C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una «ricognizione» trent'anni dopo*, Torino, Einaudi, 1979.

<sup>10</sup> «Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sono disciplinati l'attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum, il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere». ATTI PARLAMENTARI, XVIII LEGISLATURA, SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. 1089 DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E DI REFERENDUM.

orientare il legislatore nel tradurre, in concreto, la novella dell'art. 71 Cost., e di quali principi costituzionali dovrebbe tener conto?

Le questioni sono numerose e assai complesse, e alla maggior parte di esse non è possibile dare una risposta sulla base del testo approvato al Senato. In alcuni punti il progetto di legge rivela una certa incoerenza del disegno riformatore: la valorizzazione formale degli istituti “partecipativi” e di quelli “referendari” non è preceduta né seguita da previsioni volte a favorire un dialogo tra i partecipanti al processo decisionale (anche solo tra comitato promotore e membri delle Camere), uno dei presupposti affinché si verifichi quel salto qualitativo tra mera “decisione” e “deliberazione”.

In questo, il disegno di legge costituzionale dell'art. 71 Cost rischia anche di mortificare la capacità interlocutoria<sup>11</sup> del Parlamento, che costituisce un'espressione della sua rappresentatività<sup>12</sup>. Del resto, orientata più verso il momento decisorio (“l'approvazione della legge” – ad ogni costo), rispetto all'eventuale integrazione, riconduzione ad unità, delle diverse istanze, non necessariamente opposte a quelle fatte proprie dal comitato promotore -, la riforma non sembra guardare affatto alla “parlamentarizzazione” come prospettiva di innovazione istituzionale. Un concetto, quello di “parlamentarizzazione”, che evoca un passaggio storico per il nostro sistema repubblicano: la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. Una stagione che, in questa sede, merita di essere ripercorsa, almeno nei suoi passaggi essenziali:

“La svolta era dunque nella occupazione di un luogo geometrico, nella rottura di una sorta di assenteismo istituzionale rispetto a ganci essenziali dell'ordinamento repubblicano. Non più consentito dagli ampi svolgimenti della politica interna e internazionale. [...] Vi fu poi la convinzione che il Parlamento dovesse mobilitare tutte le sue risorse istituzionali, ricorrendo anche a strumenti relazionali innovativi, per colmare il vuoto che si era fatto intorno ad esso, che nel rapporto bilaterale con il governo. I fatti di politica economica, che passavano per l'egemonia sindacale, da un lato, e degli istituti pubblici dell'economia (con il mondo delle partecipazioni statali) dall'altro, dovevano essere recuperati in qualche modo ad un Parlamento che fronteggiasse così anche l'esproprio da parte degli “esperti dei partiti”. [---]

---

<sup>11</sup> Richiamando l'espressione fatta propria dalla recente raccolta di contributi curata da L. GORI – F. PACINI – E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “intellocutore”*, Pisa, Pisa University press, 2018.

<sup>12</sup> S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa. 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 4 ss.

Ecco la parola-chiave: parlamentarizzazione. Così ricorrente nella storia italiana, percorsa da tendenze disgregatrici e da movimenti antagonisti, che solo nel Parlamento trovano, di volta in volta la loro cittadinanza innervando di nuove energie il dialogo e la stessa struttura costituzionale<sup>13</sup>.

Secondo la lettura di Andrea Manzella, in quel contesto il termine richiama un chiaro indirizzo (tecnico) di politica parlamentare: includere, entro i procedimenti e gli spazi delle due Camere, i soggetti di maggior rilievo del contesto politico, economico e sociale italiano. L'obiettivo era funzionale, oltre che al superamento delle aporie concernenti l'assetto partitico primo-repubblicano, all'interruzione dell'isolamento che caratterizzava l'assemblea legislativa rispetto ai processi di trasformazione della società italiana; ciò veniva perseguito nella convinzione che le Camere potessero far valere il loro "strutturale" potenziale relazionale rispetto agli altri organi dell'ordinamento, *in primis* il Governo<sup>14</sup>. Ecco che allora, anche a causa delle trasformazioni politico-istituzionali intercorse negli ultimi anni, la consapevolezza che il Parlamento possa costituire la sede entro la quale poter strutturare un dialogo con la società nelle sue varie articolazioni<sup>15</sup> costituisce ancora oggi, anche grazie alle più recenti elaborazioni degli studiosi<sup>16</sup>, una preziosa eredità dalla quale attingere.

In un certo senso, infatti, la riforma costituzionale dell'art. 71 Cost. potrebbe anche rappresentare uno stimolo per le due Camere le quali, nel recente passato, anche fine di contrastare la crisi di legittimazione dell'assemblea legislativa, che è anche crisi della sua percezione<sup>17</sup>, hanno anche saputo dimostrare un certo attivismo in termini di innovazione istituzionale<sup>18</sup>. L'esperienza avviata dalla Commissione industria, commercio e turismo del Senato nell'ambito dell'istruttoria legislativa riguardante il disegno di legge sul

---

<sup>13</sup> A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 11; pp. 13-14; ID. *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 71.

<sup>14</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 140.

<sup>15</sup> A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 11.

<sup>16</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 35 ss; ID. *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *federalismi.it*, numero speciale, n. 1/2018; F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee. Appunti per una riflessione sul futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, pp. 9 ss.

<sup>17</sup> Da un lato il Parlamento è «un soggetto che decide come apparire, possiede una lanterna magica e cerca di mostrare una immagine che abbia i colori dell'utilità perché consapevole che a percezione dell'esistenza di una funzione dello Stato come essenziale per il corretto funzionamento della democrazia è cruciale per la sua sopravvivenza». Dall'altro « [la] percezione del parlamento è l'oggetto di una decisione pubblica. Di una decisione con cui il Parlamento decide cosa deve essere percepito della sua essenza, quale sarà l'idea che potremo maturare circa l'importanza di un'assemblea politica con il compito di esercitare la funzione legislativa. In questa decisione, oggi è centrale la consapevolezza della profonda crisi del sistema della rappresentanza politica e forze della stessa idea di democrazia nel senso occidentale che diamo a questa parola». G.L. CONTI, *L'ombra del Parlamento*, in G.L. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa, Pisa University Press, 2017, pp. 14 ss.

<sup>18</sup> Su questo profilo v. G. PASQUINO – R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 14 ss.

c.d. Marchio “Italian Quality”, la predisposizione della piattaforma a disposizione dei membri della Commissione Lavoro-Previdenza sociale del Senato, il processo di adozione delle “Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni” presso il Senato e, da ultimo, l’esperienza della Commissione di studio della Camera incaricata di elaborare i *principi in tema di diritti e doveri relativi a internet* rimangono ancora oggi delle esperienze alle quali far riferimento (tanto in ambito scientifico, quanto in prospettiva riformistica)<sup>19</sup> perché testimoniano la capacità di alcuni segmenti della classe parlamentare di immaginare nuove forme di inclusione in armonia con i “tradizionali” canali rappresentativi, confermando tra l’altro la duttilità del diritto parlamentare come strumento di innovazione istituzionale<sup>20</sup>.

### 3. Spunti conclusivi

Richiamando i concetti di “rappresentanza formale” e “rappresentanza di contenuto” e inquadrando la riforma in commento all’interno del “Contratto di governo”, Massimo Cavino ha fornito una lettura del ruolo che l’attuale maggioranza di governo affiderebbe alle due Camere. Al Parlamento sembrerebbe essere attribuita non tanto la «mediazione in cui si traduce, appunto, la sintesi tra rappresentanza formale e di contenuto», quanto la mera «esecuzione dei contenuti definiti dai contraenti»<sup>21</sup>.

Ebbene, una tale prospettiva non sarebbe costituzionalmente accettabile. Se, infatti, come ha ricordato Andrea Morrone, la democrazia moderna si regge su una componente rappresentativa e l’altra plebiscitaria, la prima è la regola mentre la seconda è un correttivo<sup>22</sup>, nel nostro ordinamento costituzionale la marginalità del principio rappresentativo a favore della *weltanschauung* del governo immediato, disintermediato, non è ammissibile.

Senza un’adeguata ponderazione dei principi di ordine costituzionale e dell’ecosistema socio-politico-istituzionale che condiziona il ruolo e le funzioni del Parlamento, le attuali scelte riformistiche rischiano proprio di minare le fondamenta dell’istituzione parlamentare. Stretto tra il predominio dell’esecutivo e la futuribile dinamica referendaria, potenzialmente in grado di annullare la dialettica tra diverse componenti del pluralismo socio-politico, il Parlamento rischia di percorrere fino in fondo quel passaggio

---

<sup>19</sup> Su cui, diffusamente, E. LONGO – L. LORENZINI, *ICT e Parlamenti: oltre la mera diffusione di contenuti*, in G.L. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VII*, cit., pp. 155-174.

<sup>20</sup> E. ROSSI – L. GORI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, p. 29.

<sup>21</sup> M. CAVINO, *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in questo numero di *federalismi.it*, pp. 5 ss, spec. p. 6.

<sup>22</sup> A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, cit.,



da “luogo del compromesso politico” a “strumento tecnico di divisione del lavoro”<sup>23</sup> che non solo sancirebbe la sua definitiva marginalità istituzionale, ma anche la fine della sua ragion d’essere: integrare, attraverso “un’arena politica sempre aperta di opinioni contestabili e decisioni rivedibili”<sup>24</sup>, “il pluralismo in unità”<sup>25</sup>, rendere “un volgo disperso che nome non ha”<sup>26</sup> una “comunità di vita, con un futuro comune da costruire insieme”<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Facendo riferimento alla terminologia adoperata in occasione del Convegno di Vercelli del “Gruppo di Pisa” tenutosi il 25 novembre 2016; cfr. M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, cit.

<sup>24</sup> N. URBINATI, *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Milano, Ube, 2016, cap. I.

<sup>25</sup> L. ELIA, *Relazione generale*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti. Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 15.

<sup>26</sup> Come ricordato da Mario Dogliani in occasione della Giornata di studi sulle riforme istituzionali. Cfr. M. DOGLIANI, *La forma di Governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018, pp. 4-5. Il riferimento è all’*Adelchi* di Alessandro Manzoni, Coro dell’atto III.

<sup>27</sup> Come ricordato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo discorso del 31 dicembre 2018. PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, reperibile all’indirizzo: [quirinale.it/elementi/19822](http://quirinale.it/elementi/19822).





# La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019

**di Valerio Onida**

Presidente Emerito della Corte costituzionale e Professore Emerito di Diritto  
costituzionale – Università degli Studi di Milano

**Sommario:** **1.** Una decisione (quasi) storica. **2.** La legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari e delle “articolazioni” delle Camere. **3.** I requisiti “oggettivi” di ammissibilità del conflitto. **4.** La prassi dei “maxi-emendamenti”. **5.** Le peculiarità del caso concreto.

## **1. Una decisione (quasi) storica.**

La singolarità e l'interesse generale della vicenda del conflitto di attribuzioni sull'approvazione in Senato della legge di bilancio, deciso con l'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, giustificano anche una deroga rispetto alla regola di prassi per cui coloro che hanno partecipato al giudizio in qualità di avvocati (nel caso, chi scrive insieme a diversi altri, con capofila Beniamino Caravita) si astengono di solito dal commentare la decisione sulle riviste.

L'ordinanza si segnala in particolare sia per la nettezza con la quale ha voluto riaffermare la legittimazione soggettiva dei parlamentari a difendere con il conflitto le attribuzioni che la Costituzione riconosce loro come singoli, sia per gli argomenti con i quali, in un delicato gioco di equilibri, da un lato ha sostanzialmente ammesso l'anomalia costituzionale del procedimento seguito al Senato, dall'altro ha escluso in concreto che nella specie si sia trattato di una menomazione “evidente” dei poteri dei ricorrenti. Dal punto di vista della “tecnica” del giudizio costituzionale la decisione è di quelle che confermano l'uso da parte della Corte degli strumenti processuali con molta flessibilità, posta al servizio di palesi ragioni di “politica giudiziaria”, per tali intendendosi l'attenzione e le preoccupazioni della Corte sulle conseguenze sostanziali e sulle ripercussioni fattuali delle sue pronunce.

## **2. La legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari e delle “articolazioni” delle Camere**

La decisa affermazione da parte della Corte della legittimazione individuale al conflitto da parte dei parlamentari è apparsa a qualcuno una pericolosa apertura suscettibile di provocare piogge di ricorsi. In realtà la Corte è chiarissima nel limitare tale legittimazione ai casi in cui sono in gioco poteri espressamente attribuiti ai singoli parlamentari: tipicamente l'iniziativa per la presentazione di proposte di legge o di emendamenti ai progetti all'esame del rispettivo ramo del Parlamento, compreso il potere di esprimere

“opinioni” e “voti” protetti dalla insindacabilità sancita dall’art. 68 Cost., al fine di “*collaborare cognita causa alla formazione del testo*”. Quest’ultima relativamente vaga espressione si qualifica alla luce della posizione che la Corte ha sempre tenuto, ed è qui ribadita, circa l’ampia autonomia spettante alle Camere in ordine alla disciplina dei procedimenti interni, donde l’esclusione di conflitti in cui si censurino solo “violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera”. I limiti sono dunque chiari.

Resta invece più in ombra il tema dei poteri spettanti a frazioni qualificate delle assemblee parlamentari e ai gruppi parlamentari. Quanto ai primi (espressamente invocati nel ricorso), la Corte chiaramente ne esclude solo la rilevanza in concreto, perché nella specie non se ne lamentava la violazione (e in effetti era così), ma implicitamente quindi ammette che essi possano essere materia di conflitto ove siano concretamente oggetto di lamentate menomazioni.

Quanto ai gruppi parlamentari, la Corte omette invece di pronunciarsi espressamente, considerando “assorbente” la circostanza che mancava a suo dire, nella specie, l’indicazione delle “*modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto*”. Resta dunque impregiudicato il tema generale dello “statuto costituzionale” dei gruppi. E comunque la Corte esplicitamente conferma che nell’ambito delle singole Camere (essendo pacifico che ciascuna di esse è a sua volta “potere dello Stato” nei rapporti con gli altri poteri) “*molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione*”. Conflitti che, di massima, peraltro, possono insorgere nei confronti non già di poteri statali diversi dalle Camere (nei cui confronti è normale che siano le stesse Camere a potersi ergere come soggetti di conflitto), ma, all’interno dello stesso ramo del Parlamento, nei confronti di altre articolazioni di esso (la Presidenza dell’assemblea o di una commissione, la conferenza dei capigruppo, la stessa assemblea o la stessa commissione, ecc.).

Questa “articolazione” delle assemblee parlamentari non può d’altra parte non assumere specifico rilievo ai fini dei conflitti di attribuzioni, essendo il Parlamento l’istituzione tipicamente chiamata a esprimere posizioni e voti che provengono dal confronto fra più soggetti politici e istituzionali. Il Parlamento è per eccellenza il luogo del confronto, e le sue espressioni “unitarie” finali, cioè le deliberazioni, non possono assorbire e rendere indifferente anche dal punto di vista costituzionale il pluralismo da cui nascono: come è reso evidente fra l’altro dalle numerose norme, anche costituzionali, che prescrivono e regolano non solo le modalità di funzionamento delle assemblee, ma anche i casi in cui le deliberazioni debbono essere assunte con diverse e qualificate maggioranze, quindi dando volta a volta rilievo diverso alle modalità con cui il pluralismo si esprime. Questo carattere distingue il Parlamento da altri organi costituzionali, come il Governo, che è bensì un organo a composizione anche collegiale (art. 95 Cost.), ma soggetto a principi e regole di unità e di coordinamento anche sostanziale.

Piuttosto, date le affermazioni della Corte in tema di legittimazione nel caso concreto, resta in ombra un tema che pure era stato sollevato nel ricorso, quello delle attribuzioni costituzionali riferibili alla “opposizione parlamentare”, intesa come specifica “articolazione di fatto” o politica delle Camere determinata dalla posizione che i vari gruppi assumono rispetto al rapporto fiduciario col Governo: al di là dunque delle attribuzioni spettanti ai singoli parlamentari, che in linea di principio prescindono dalla loro collocazione politica. La Corte infatti riconosce che i principi costituzionali sul procedimento legislativo sono volti a consentire “*a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza*” di collaborare alle deliberazioni. Specifici diritti sono riconosciuti alla opposizione e ai gruppi che la compongono da norme regolamentari<sup>1</sup>, ma non hanno un diretto ed esplicito riscontro in norme costituzionali: a meno che non si considerino tali quelle che, richiedendo per determinate votazioni una maggioranza “qualificata”, cioè superiore al 50%<sup>2</sup>, implicitamente riconoscono una specifica garanzia alle minoranze “di blocco” che possono impedire l’approvazione delle relative deliberazioni, imponendo alla maggioranza la ricerca di un accordo sull’oggetto della deliberazione. Alla stessa stregua assumono rilievo le norme costituzionali che attribuiscono determinati poteri procedimentali a minoranze qualificate dei membri dell’assemblea. In questa ottica potrebbero rilevare anche i gruppi parlamentari come tali, proprio perché di norma essi sono ascrivibili alla maggioranza o alla opposizione (o a posizioni intermedie di astensione).

Resta dunque relativamente indeterminato il tema dello “statuto costituzionale” dell’opposizione, nel quadro di un sistema parlamentare che, come tale, presuppone il formarsi di una maggioranza e conseguentemente di una opposizione.

### **3. I requisiti “oggettivi” di ammissibilità del conflitto.**

Se in tema di legittimazione soggettiva al conflitto l’ordinanza della Corte è ampiamente motivata, e contiene numerosi spunti ricostruttivi innovativi sul terreno della giustizia costituzionale, la motivazione sul requisito “oggettivo” di ammissibilità del conflitto presenta invece interesse sotto un altro profilo. Era difficile negare che nella specie i ricorrenti facessero valere proprio quelle attribuzioni costituzionali “*inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto*”, in particolare il potere di “*collaborare cognita causa alla formazione del testo*” legislativo, “*specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi*

---

<sup>1</sup> Cfr. ad es. art. 19, comma 1, reg. Senato, sulla elezione del Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari che deve essere scelto fra gli appartenenti ai gruppi di opposizione; art. 21, comma 3, reg. Senato, sulla composizione delle commissioni che deve rispecchiare, per quanto possibile, anche il rapporto fra maggioranza e opposizione.

<sup>2</sup> Come l’art. 83, terzo comma, Cost., sull’elezione del Presidente della Repubblica (ma solo per i primi tre scrutini), o l’art. 3 della legge cost. n. 1 del 1967 sull’elezione dei giudici costituzionali

*e di emendamenti?*”, che la Corte esplicitamente richiama. Ed era anche difficile negare che non si trattasse di semplice cattiva applicazione di norme regolamentari, al cui proposito il sindacato esercitato dalla Corte trova un limite nel “*principio di autonomia delle Camere*”, ma della violazione di poteri riconosciuti da norme costituzionali.

La stessa Corte ammette *apertis verbis* che in concreto si siano avute “*forzature procedurali*”, e che si sia avuta “*una compressione dell’esame parlamentare*”; e non manca di lanciare un chiarissimo “monito” agli organi coinvolti sulla necessità di rispettare “*non solo nominalmente*”, ma “*nel suo significato sostanziale*”, il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento, tanto più trattandosi della approvazione della legge di bilancio. Monito in qualche modo assimilabile a quelli che talora la Corte indirizza al legislatore in presenza di situazioni legislative che nella visione della Corte presentano difetti o carenze sul piano costituzionale, ma che tuttavia essa per varie ragioni non ritiene di poter censurare con una decisione di accoglimento (o non si sente di farlo). Solo che in questo caso non era sotto esame una legge, che rimane in vigore anche dopo il monito, e dunque può se del caso essere oggetto di nuove questioni di costituzionalità in occasione della sua applicazione concreta. Nel caso dei conflitti ogni situazione concreta, e ogni eventuale condotta suscettibile di produrre menomazione di un altro potere, fa caso a sé e quindi dovrebbe essere oggetto di valutazione *funditus* e di decisione da parte della Corte.

Tuttavia, non si può negare che il caso ora sottoposto alla Corte rappresenti non già un *unicum*, bensì solo una estremizzazione di prassi già in passato verificatesi e che continuano a verificarsi nei procedimenti di esame delle leggi in Parlamento. Ed è proprio la Corte che segnala “*gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo*”, da cui deriva che “*sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo*”; e richiama in proposito un proprio precedente che ha visto la dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni inserite, con questo procedimento, in un decreto legge in sede di conversione, in violazione dei criteri di omogeneità e di nesso funzionale che devono caratterizzare il procedimento di conversione: così “*precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta*”<sup>3</sup>.

Vero è che questa volta l’aspetto problematico della prassi in questione è messo in evidenza in un contesto in cui si ricorda che si tratta di una prassi “*consolidata nel tempo*” e utilizzata anche per l’approvazione delle manovre di bilancio “*da parte dei governi di ogni composizione politica*”. A tale prassi la Corte dà rilievo – un poco paradossalmente – non già per sottolineare la gravità maggiore di una sua reiterazione nel tempo, ma, al contrario, per affermare che essa non potesse essere “*ignorata*” ai fini di valutare se le lesioni

---

<sup>3</sup> Sent. n. 32 del 2014, n. 44 del *Considerato in diritto*

lamentate nel ricorso raggiungessero la “*soglia di evidenza*” che “giustifica l’intervento della Corte per arginare l’abuso”.

#### **4. La prassi dei “maxi-emendamenti”**

L’abuso, nel nostro caso, è appunto quello della prassi dei “maxi-emendamenti” governativi su cui il Governo pone la questione di fiducia. Si potrebbe osservare che proprio la continua reiterazione di una prassi abusiva dovrebbe rendere più urgente l’intervento censorio della Corte. Perché se è vero che il ricorso alla questione di fiducia altera necessariamente l’andamento del dibattito sulla legge, costringendo i parlamentari a dare rilievo preminente all’esito del voto in ordine sulla permanenza in carica del Governo, rispetto alle stesse valutazioni di merito in ordine al contenuto delle disposizioni che si esaminano, e precludendo ulteriori emendamenti, è altrettanto vero che siffatta modifica di prospettiva non dovrebbe servire a far scavalcare disinvoltamente la regola costituzionale per cui i progetti di legge sono prima esaminati (nel procedimento ordinario) in commissione e poi approvati dall’aula “articolo per articolo e con votazione finale” (art. 72, primo comma, Cost.). In altri termini, la posizione della questione di fiducia non dovrebbe poter condurre anche ad una diversa scomposizione del progetto, trasformandolo in un unico articolo “*monstre*” dai contenuti più disparati. Se il Governo intende giocare il proprio rapporto fiduciario su tutte le disposizioni del progetto, dovrebbe porre la questione di fiducia sui singoli articoli, magari raggruppati diversamente, ma sempre nel rispetto di un principio di coerenza e omogeneità del contenuto di ciascuno di essi. È vero che ciò costringerebbe le Camere a votare ripetutamente sulla fiducia, ma varrebbe, fra l’altro, a distinguere meglio di quanto oggi non accada gli emendamenti che, anche a seguito della discussione, il Governo intenda far propri perché frutto di un accordo o di una mediazione nell’ambito della maggioranza da quelli – non di rado estranei al contesto sostanziale del progetto - che si infilano nel testo in base alle più diverse sollecitazioni, al solo scopo di farli passare senza discussione “*approfittando*” del voto di fiducia.

Che questa prassi sia distorta e sostanzialmente incostituzionale, in effetti lo dice anche la Corte, proprio in questa ordinanza, quando ricorda che l’art. 72 della Costituzione distingue fra esame in Commissione ed esame in aula “*ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale*”; anche se poi – paradossalmente, appunto - trae dalla prassi argomento per negare, nel caso concreto, l’“*evidenza*” della violazione.

#### **5. Le peculiarità del caso concreto.**

Per escludere l’“*evidenza*” della violazione lamentata, necessaria secondo la Corte per superare il vaglio di ammissibilità del ricorso, essa ricorre a due argomenti. Del primo abbiamo già detto, ed è la



riconducibilità della fattispecie ad una prassi consolidata (sia pure, in questo caso, “estremizzata”), quella del voto di fiducia sul maxi-emendamento governativo. L’altro argomento sono due “fattori concomitanti” che – rileva la Corte - si sono in questo caso innestati nel procedimento in concreto svoltosi: la circostanza che la fase di esame contestata della legge di bilancio, con la formulazione finale del maxi-emendamento e il suo (mancato) compiuto esame da parte della Commissione bilancio e della stessa assemblea del Senato era sopravvenuta quando già il disegno di legge, nella versione governativa precedente, era stato oggetto di esame e approvazione da parte della Camera dei deputati, nonché di esame preliminare nella Commissione bilancio del Senato; e il fatto che si erano nel caso applicate le nuove norme del regolamento del Senato, come modificato da ultimo il 20 dicembre 2017, le quali stabiliscono limiti alla possibilità di precisare ulteriormente i testi su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia.

Il fatto che la Camera e poi la Commissione del Senato avessero già discusso un testo di legge anteriore e diverso al momento in cui il Governo ha presentato il proprio maxi-emendamento, interamente sostitutivo, non sembra invero spostare di molto il problema, poiché quello che il ricorso lamentava era proprio il fatto che non si era potuto discutere, e nemmeno avere tempestiva conoscenza, delle modifiche dell’ultima ora apportate con l’emendamento del Governo al testo poi sottoposto al voto.

La Corte richiama poi le norme del regolamento (art. 161, commi 3-ter e 3-quater), che, nel testo conseguente alle modifiche apportate dal Senato il 20 dicembre 2017, disciplinano la presentazione e la discussione degli emendamenti sulla cui approvazione il Governo ponga la questione di fiducia. Da esse si ricava che il Governo deve sottoporre il testo, su cui pone la questione di fiducia, alla Presidenza per il vaglio di ammissibilità; e che prima della discussione esso può precisare il contenuto dell’emendamento solo per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo, e che, prima della votazione, può fornire ulteriori precisazioni al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate nel parere della Commissione bilancio.

Ma nella specie l’anomalia non è consistita nel fatto che il Governo ha modificato ulteriormente il testo dell’emendamento in accoglimento delle osservazioni e condizioni poste dalla Commissione bilancio, dopo di che la Presidenza del Senato ha affermato l’ammissibilità dell’emendamento come riformulato<sup>4</sup>, bensì nel fatto che l’emendamento presentato dal Governo nel corso della seduta del 22 dicembre – e che modificava profondamente il testo del disegno di legge approvato dalla Camera e già esaminato in sede referente dalla Commissione bilancio in numerose sedute<sup>5</sup> -) - non è stato *mai* esaminato dalla

---

<sup>4</sup> Cfr. Atti Senato, resoconto stenografico della seduta del 22 dicembre 2018, pagg. 6-7. V. però anche *infra*, nota 5  
<sup>5</sup> Commissione Bilancio, sedute nn. 82 e 83 del 10 dicembre, nn. 84 e 85 dell’11 dicembre, nn. 86 e 87 del 12 dicembre (nella prima delle quali fu fissato al 13 dicembre il termine per la presentazione di emendamenti), n. 89

Commissione in sede referente, bensì solo in sede consultiva, lo stesso giorno della sua presentazione, il 22 dicembre<sup>6</sup>, al solo fine di formulare osservazioni e condizioni (poi accolte dal Governo) in tema di copertura finanziaria<sup>7</sup>. L'emendamento sottoposto la stessa sera del 22 dicembre al voto dell'aula non era più riferibile al disegno di legge già esaminato dalla Commissione in sede referente, bensì era il testo interamente sostitutivo presentato dal Governo lo stesso giorno, e sul quale la Commissione bilancio non aveva mai potuto discutere ed esprimersi in sede referente, e l'assemblea ha votato poche ore dopo la sua presentazione<sup>8</sup>. Non si è trattato, dunque, di precisazioni su un testo già presentato ed esaminato, effettuate al fine di renderlo conforme alle norme costituzionali in tema di copertura finanziaria, bensì di un testo nuovo, su cui la Commissione non ha mai potuto esprimersi in sede referente, e l'aula ha disposto solo di pochissime ore per discuterlo e votarlo: così che i ricorrenti lamentavano di non avere avuto nemmeno il tempo materiale per conoscerlo e valutarlo.

La Corte osserva che *“la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti”*. Ma sembra che gli effetti problematici rilevati dalla Corte risalgano in realtà, nel caso concreto, non tanto alle indicate norme regolamentari o alla loro applicazione<sup>9</sup>, quanto alla drastica limitazione imposta alla discussione della legge di bilancio, sottratta di fatto per intero, nella sua, in parte nuova, versione governativa – nuova proprio perché frutto della trattativa prolungatasi con la Commissione europea –, all'esame referente in commissione, e di fatto, largamente, all'esame della stessa assemblea a causa dei tempi straordinariamente ristretti.

---

del 14 dicembre, nn. 90 e 91 del 15 dicembre, nn. 92 e 93 del 16 dicembre, nn. 94 e 95 del 18 dicembre, nn. 96 e 97 del 19 dicembre, n. 98 del 20 dicembre.

<sup>6</sup> Commissione Bilancio, seduta n. 99 del 22 dicembre, dalle ore 16,25 alle ore 18,45

<sup>7</sup> Anche se di fatto fra i “suggerimenti” della Commissione, accolti dal Governo, è entrata la soppressione di norme sui noleggi con conducente (commi da 160-*bis* a 160-*novies* dell'art. 1), che non presentavano alcun profilo di carattere finanziario: il che aggiunge un'altra anomalia al modo in cui si è proceduto. In sostanza si è utilizzata la seduta della Commissione in sede consultiva per apportare una modifica di merito, sia pure consistente nella soppressione di disposizioni che, avendo carattere “ordinamentale”, dovevano comunque restare estranee alla legge di bilancio, secondo la regola (spesso disattesa) posta dall'art. 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

<sup>8</sup> Per altri dettagli sull'iter del progetto di legge al Senato cfr. G. BUONOMO - M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2019, pp. 2-3, e *ivi*, pp. 7-13, un ampio esame critico dell'ordinanza n. 17, anche con riferimenti ai precedenti della Corte.

<sup>9</sup> Benché l'ulteriore anomalia di cui si è detto *supra*, nota 5, induca ad auspicare per il futuro che si tenga conto anche dello specifico “monito” espresso in proposito dalla Corte.



Tutte queste considerazioni, sulla prassi e sugli effetti delle norme regolamentari e della loro applicazione, peraltro, avrebbero ragionevolmente trovato sede più idonea per essere svolte e discusse nella sede del giudizio di merito sul conflitto, piuttosto che nella sede meramente deliberativa, senza contraddittorio, utilizzata dalla Corte.

In conclusione, l'ordinanza in commento da un lato appare il frutto di una schietta e in qualche modo forzata autolimitazione giurisprudenziale della Corte, timorosa forse di possibili effetti dirompenti di un suo intervento più deciso; dall'altro appare costituire un passaggio assai significativo nella direzione di un riesame (auspicabile) di prassi disinvolute cui i Governi e le forze parlamentari troppo spesso indulgono sotto la pressione di esigenze politiche immediate, ma che rischiano di alterare gravemente la logica di funzionamento delle istituzioni.



# L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto\*

**di Andrea Manzella**

Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)

Il regime parlamentare, in qualsiasi momento storico, non consente una valutazione isolata dello stato e del rendimento del Parlamento: senza cioè un legame di contesto con il ruolo e il “peso” istituzionale del governo.

Nell'attuale vicenda italiana è noto che il c.d. “governo del cambiamento” nasce dall'unione contrattuale di due forze politiche: l'una (il M5S) che si dichiara “populista”; l'altro (la Lega) che si dichiara “sovranista”.

L'interpretazione giuridica dei due termini deve naturalmente prescindere dalle polemiche di natura politica che comunemente li investono e deve, invece, operarsi esclusivamente in base a due articoli della Costituzione, che rientrano anche nei suoi “principi fondamentali” : l'art. 1 e l'art. 11.

“Populismo” significa tendenziale rottura dell'equilibrio insito nell'art. 1 dove la sovranità *popolare* incontra i “limiti della Costituzione”. “Sovranismo” significa tendenziale rottura delle limitazioni alla sovranità *nazionale* “consentite” dall'Italia, come dice l'art. 11 Cost.: per la formazione di un “ordinamento” sopranazionale.

La parola chiave tra questi due principi della Carta costituzionale è “limite”: la controparola è “illimitato”. Il *continuum* tra il governo “populista e sovranista” - nel senso visto - e la sua maggioranza determina la parlamentarizzazione, cioè la traduzione in forma parlamentare di comportamenti giuridici tendenzialmente antagonisti di tali limitazioni poste in Costituzione.

Qui, come si intende, il termine “parlamentarizzazione” assume un significato opposto a quello tradizionalmente attribuitogli. Esso denotava la progressiva adesione di forze politiche anti-sistema al *modus operandi* del regime parlamentare (nel senso di rispetto non solo delle sue procedure ma, soprattutto, del pluralismo istituzionale, politico e sociale in esse presupposto).

---

\* Lo scritto è stato anticipato sul n. 4, 2019, di *questa Rivista*.

Il fenomeno inedito, oggi invece registrato, di forze populiste-sovraniiste divenute largamente maggioritarie in Parlamento, conduce all'uso di questa Istituzione (o almeno al tentativo di usarla) in funzione anti-sistema. In funzione cioè contraria: sia al pluralismo istituzionale insito nell'equilibrio fissato nell'art.1 Cost. ;sia all'intarsio costituzionale ( di Costituzione nazionale e ordinamento sovranazionale) "consentito" dall'art.11 Cost., base dell' "equilibrio comunitario" del nostro sistema.

In questo contesto, si può parlare di una forma di parlamentarismo "assoluto". Cioè di quella "degenerazione del parlamentarismo" che, assieme alla "tutela delle esigenze dell'azione di governo" costituisce la duplice faccia dell'ordine del giorno Perassi. Il documento dell'Assemblea Costituente che –"pronunciandosi" per l'adozione di un "sistema parlamentare da disciplinarsi ,*tuttavia*, con dispositivi costituzionali idonei –tendenzialmente fissava un equilibrio tra governo e parlamento/opposizione .Quell'equilibrio che, per mancanza dei "dispositivi costituzionali ", da emanare secondo il Costituente, non abbiamo ancora raggiunto dopo oltre 70 anni. E' anche da questo squilibrio (e non solo dal prevalere dei gruppi "populisti" e "sovraniisti") che nasce il "parlamentarismo assoluto": un potere "illimitato" di maggioranza di fronte a cui manca un contropotere di opposizione, munito di adeguato status costituzionale.

Certo, il Parlamento è, di per sé, uno delle "forme" e dei "limiti" che la Costituzione pone alla sovranità popolare. L'ha detto la Corte costituzionale con la decisione del 10 gennaio 2019: Parlamento come "luogo di confronto e di discussione fra le diverse forze politiche" con procedure poste "a garanzia dell'ordinamento del suo insieme". Una bella definizione che, oltretutto rivela in controtuce i rischi dei progetti correnti di democrazia referendaria: dove il "confronto" e la "discussione", che fanno maturare le decisioni, si possono comprimere sino a ridursi ad un "sì/no".

Ma il Parlamento può essere "limite" al potere assoluto solo se attivato, nel suo interno, dall'opposizione. È come un passaggio a livello che può essere attivato solo dal casellante. L'immagine dell'opposizione come "casellante" ha una sua esattezza.

Da questo punto di vista, la Corte costituzionale, con la stessa ordinanza del 10 gennaio 2019, ha mancato un'occasione storica:

l'occasione di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione. Si trattava, infatti, di un'opposizione manifestatasi come qualificata costituzionalmente nel numero (un decimo di ciascuna Camera) e nei poteri fiduciari (art. 94,5 Cost.). La Corte ha però



argomentato che la “quota di attribuzioni” conferita dalla Costituzione a questa nostra *Fraktion* riguarderebbe “ambiti diversi”.

Ma ci sono due forti obiezioni.

La prima è che una procedura condizionata dalla questione di fiducia non è un “ambito diverso” rispetto a quello stesso ambito in cui c’è legittimazione a presentare mozioni di sfiducia. E’ noto come, nell’occasione, la procedura di approvazione del bilancio sia stata parzialmente omessa e comunque compressa anche per la presentazione di questioni di fiducia governative.

La seconda obiezione è che, comunque, - come si dice in altra parte nella stessa ordinanza- la “quota di attribuzione” necessaria per la legittimazione ad agire può ricostruirsi anche con poteri attribuiti “a diversi fini” (cfr. la ricostruzione del mandato parlamentare fatto dalla Corte utilizzando elementi degli artt. 67 e 68 Cost.).

L’attribuzione della legittimazione ad agire in conflitto che la Corte sembra riconoscere, a limitati “fini”, al singolo parlamentare – in una visione atomistica non propria del parlamentarismo moderno- non può certo considerarsi suppletiva, per evidenti ragioni giuridico-politiche, di una legittimazione costituzionale dell’opposizione in quanto tale :legittimazione che è collettiva o non è.

Dopo questa opportunità per ora svanita, l’opposizione in regime di “parlamentarismo assoluto” continua dunque ad essere sguarnita di difese costituzionali: disarmata, a differenza di quel che avviene in tutti i grandi ordinamenti europei ,dove vi è lo strumento principe del ricorso diretto di minoranza alla Corte . Strumento che, in questa circostanza, la Corte avrebbe potuto appunto supplire con la legittimazione al conflitto di attribuzione della *Fraktion* ex art.94,5Cost. (nel pregnante senso parlamentare del termine tedesco).

Ed è curioso che mentre si continua a negare l’opportunità di quel rimedio per non “esporre” politicamente la Corte, al contrario, nel disegno di legge sul “referendum propositivo”, ora in Parlamento, si carichi la Corte addirittura del peso di un arbitrato tra democrazia diretta-referendaria e democrazia rappresentativa.

In tutt’altro campo, questa solitudine dell’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto risulta accentuata anche per effetto della sentenza (n.262/ 2017) che ha lasciato in piedi, pur limitandone la sfera, il vecchio feticcio della giustizia domestica: l’autodichia. I labili criteri di composizione degli organi giudicanti interni delle Camere può infatti risolversi in una denegazione di terzietà, a danno di minoranze lese.



Ed è anche singolare –per completare le attuali criticità nel panorama parlamentare- che, mentre si cerca di allargare il volume della democrazia con nuovi strumenti di partecipazione diretta, si rifiuti di cancellare- precludendo l’iniziativa di emendamenti aggiuntivi da parte dell’opposizione- l’anacronismo che esclude i giovani dal voto del Senato (lasciando zoppo il nostro bicameralismo ,venute meno le ragioni di 70 anni fa) . Proprio quando sono gli elettori delle fasce di età dai 18 ai 25 anni quelli che hanno più bisogno di essere pienamente rappresentati in Parlamento.

Sono questi elementi di contesto che devono essere presenti in un discorso sulle condizioni attuali del Parlamento. E tra questi elementi, il disarmo dell’opposizione è quello che preoccupa di più: come espressione di rottura di un essenziale equilibrio costituzionale. Che non è solo l’equilibrio tra poteri dello Stato ma anche quell’equilibrio tra potere pubblico e società che dovrebbe essere ulteriore compito del Parlamento assicurare.

Indebolendo il Parlamento – e l’opposizione in esso - significa togliere alla difficile società in cui viviamo, fatta di elettori solitari di massa, nella conclamata crisi dei corpi intermedi, il luogo di confronto unificante, di contraddittorio garantito di cui ha parlato la Corte.

Non a caso una visione realistica delle funzioni parlamentari conduce ad una più esatta loro definizione. Tenendo infatti conto della natura polivalente dei procedimenti parlamentari – e guardando, come criterio distintivo, alla loro finalità – la funzione legislativa e la funzione di indirizzo devono registrare una loro eclissi, di fronte all’espansione quasi assorbente delle funzioni di controllo e di coordinamento. Cioè delle funzioni in cui il ruolo dell’opposizione parlamentare è assolutamente rilevante.

Risulta infatti sempre più giusto parlare non più di legislazione parlamentare ma di *controllo legislativo* parlamentare. Sia rispetto all’ormai prevalente funzione normativa del governo. Esercitata: con l’iniziativa riservata (come per il bilancio, qualificato dalla Corte “nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica”: C.c. 10.1.2019); e con la straripante adozione di decreti legge e decreti delegati. Sia rispetto alla funzione normativa attribuita a Consiglio e Parlamento europeo (con i noti meccanismi di controllo sulla fase ascendente e discendente della normazione comunitaria).

Nello stesso ordine di idee, sembra più giusto parlare di *coordinamento di indirizzo*: e non già di una funzione autonoma di indirizzo politico. Questo risulta ormai assorbito in un indirizzo politico di “sistema” connesso alla nostra sovranità limitata dai vincoli comunitari. Coordinamento di “indirizzo” che, per la sua natura quasi costituzionale, implica il ruolo cooperativo della opposizione: esplicandosi soprattutto – oltre che nella c.d. legge comunitaria- anche nelle leggi quadro per la “determinazione dei principi



fondamentali della legislazione regionale” (art. 117 Cost.) e nella legge maggioritaria per l’attribuzione “di forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116 Cost.).

Vi è qualcosa di più. Un efficace status costituzionale dell’opposizione a limitazione del “parlamentarismo assoluto”, è oggi necessario perchè , al di là delle tradizionali funzioni istituzionali, il Parlamento, con le sue procedure, avrebbe da adempiere nuovi compiti. Innanzitutto, dovrebbe svolgere, con i suoi strumenti conoscitivi, una “funzione di verità” cioè di contro-informazione rispetto alle falsità circolanti nel web, spesso propagate e “indirizzate” da pubblici poteri. Dovrebbe garantire, poi con le sue regole di equilibrio nel contraddittorio, una “funzione di antidoto”: rispetto al dibattito avvelenato e confuso che normalmente domina i c.d. *social*, la zona fuori legge degli elettori solitari di massa.

Sono beni pubblici da tutelare costituzionalmente: ed è precisamente quello a cui “serve” ancora un Parlamento “legittimato” da un giusto posizionamento giuridico dell’opposizione.



## Notizie sugli Autori

- DAVIDE AZZOLINI, Ricercatore presso l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler (FBK-IRVAPP);
- MASSIMO CAVINO, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro";
- MARCO CENTRA, Ricercatore presso l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP);
- LUCILLA CONTE, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro";
- FRANCESCO DAL CANTO, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa;
- GIUSEPPE LAURI, Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa & membro del CEST;
- VINCENZO LIPPOLIS, Professore di Diritto costituzionale italiano e comparato Università degli Studi Internazionali di Roma;
- ERIK LONGO, Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze;
- NICOLA LUPO, Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive presso l'Università LUISS "Guido Carli" di Roma;
- ELENA GRIGLIO, Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica;
- IACOPO GRONCHI, Allievo ordinario in Scienze politiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa & membro del CEST;
- MASSIMILIANO MALVICINI, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa & membro del CEST;
- ANDREA MANZELLA, Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP) dell'Università LUISS "Guido Carli" di Roma;
- ANDREA MORRONE, Professore ordinario in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna;
- VALERIO ONIDA, Presidente emerito della Corte costituzionale e Professore Emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Milano;
- PAOLA PICIACCHIA, Professore aggregato e ricercatore di Diritto pubblico comparato Università di Roma "La Sapienza";
- ANNAMARIA POGGI, Professore ordinario in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università di Torino;
- TOMMASO PORTALURI, Master's student in Statistics presso l'ETH Zürich & membro del CEST;
- MARCO SISTI, Direttore dell'Istituto di Ricerche Economico Sociali (IRES) del Piemonte;
- GIOVANNI TARLI BARBERI, Professore ordinario in Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze;
- LUCIANO VIOLANTE, Presidente Emerito della Camera dei deputati.







*Numero speciale / Special Issue*

*3/2019*

*15 aprile 2019*