

LO “SPAZIO” DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI NELLE RIFORME
ISTITUZIONALI*

GIUDITTA BRUNELLI[†]

Sommario

1. Riforma dei regolamenti e funzionamento della forma di governo. – 2. La peculiare autonomia della fonte regolamentare: le ambiguità dell’ord. n. 149/2016. – 3. Alcune ipotesi in discussione: disciplina dei gruppi parlamentari, procedure unitarie inter-camerale, “specializzazione” funzionale delle due Camere, revisione del procedimento legislativo. – 4. Una sfiducia costruttiva “regolamentare”? Le difficoltà di una proposta.

Abstract

The essay analyzes the most recent proposals of reforms in the Parliamentary rules, focusing on the function of control, the legislative process and the role of Government.

Suggerimento di citazione

G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il testo riproduce, con alcune modifiche, l’intervento svolto nell’ambito del Seminario di “Italiadecide” *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale* (presentazione del Quaderno 2015-2016 de *il Filangieri*), 19 giugno 2017, Roma, Camera dei Deputati, Sala Aldo Moro.

[†] Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Ferrara.
Contatto: giuditta.brunelli@unife.it

1. Riforma dei regolamenti e funzionamento della forma di governo

In seguito al fallimento della revisione costituzionale, respinta dal referendum dello scorso 4 dicembre, riprende vigore l'idea di affrontare con puntuali riforme dei regolamenti parlamentari alcuni dei più rilevanti problemi di funzionamento della forma di governo. Si tratta di un'idea ricorrente: basti pensare alle ipotesi di riforma regolamentare presentate nella XVI legislatura¹, ma anche nella legislatura in corso, nonostante l'avvio di un procedimento di revisione della Parte II della Costituzione. Intervenendo alla seduta del 12 dicembre 2013 della Giunta per il regolamento, per presentare l'ipotesi di modifica predisposta dal Gruppo di lavoro sulla riforma del regolamento della Camera, la Presidente Laura Boldrini affermava: «mentre la Giunta si accinge ad avviare questo percorso (...), sta per iniziare anche un percorso di riforma costituzionale che investe il Parlamento. Delle riforme costituzionali si dovrà tenere debito conto». In ogni caso, il lavoro già svolto e quello futuro «finalizzato ad aggiornare, razionalizzare e valorizzare l'attività parlamentare, mantiene intatta la sua utilità e il suo valore in una chiave di complessiva modernizzazione delle Istituzioni». Numerose e interessanti sono le ipotesi in tale occasione elaborate, così come altre – spesso simili – contenute nella proposta *bipartisan* Quagliariello-Zanda presentata al Senato nella scorsa legislatura², e poi riprese da senatori di diverse parti politiche nella legislatura attuale³. Alla Camera, soltanto per fare alcuni esempi, si prevedono attività conoscitive e di monitoraggio delle politiche pubbliche, uno statuto dell'opposizione, si delinea con più precisione il ruolo dell'organo parlamentare nei rapporti con le politiche e le decisioni dell'Unione europea. Ancora, si tratteggia una procedura legislativa d'urgenza più certa ed efficace, con alcune importanti garanzie per le opposizioni; vi è un arricchimento e un rafforzamento degli strumenti per attuare le funzioni di indirizzo e controllo, a cui viene ricondotta anche l'attività “consultiva” sugli atti del governo. Si

¹ Vedi Interna corporis *degli organi costituzionali*, numero speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, con la collaborazione di F. FLORA', in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009.

² Proposta di modificazione del regolamento d'iniziativa dei senatori Quagliariello e Zanda, comunicata alla Presidenza del Senato il 2 febbraio 2012, doc. II n. 29.

³ Si vedano le proposte di modificazione del regolamento di iniziativa dei senatori Zanda, Finocchiaro e Minniti, comunicata alla Presidenza il 10 aprile 2013, doc. II n. 3, e di iniziativa dei senatori Bruno, Palma e Bernini, comunicata alla Presidenza il 17 ottobre 2013, doc. II n. 20.

prevedono mozioni iscritte in calendario in quota opposizione, nonché indagini conoscitive ed audizioni su richiesta di minoranze qualificate⁴. Soluzioni per molti aspetti simili vengono ipotizzate anche al Senato, dove si insiste sul lavoro istruttorio delle Commissioni permanenti nel procedimento legislativo e si istituisce il Comitato per la legislazione (pur con criteri in parte difforni rispetto a quelli che caratterizzano l'organo oggi previsto soltanto alla Camera). Alcuni ambiti tipici del diritto parlamentare, poi, venivano regolati direttamente nel testo revisionato della Carta: si pensi al tema della necessaria omogeneità dei provvedimenti normativi, in particolare delle leggi di conversione dei decreti legge; all'istituto del voto a data certa; alla presa in considerazione garantita delle proposte di legge di iniziativa popolare, ecc.

Oggi, di nuovo, alcune di queste soluzioni (pur variamente declinate), insieme ad altre, vengono ricondotte al tema classico dei regolamenti camerale, pur in un contesto politico-elettorale assai incerto⁵. Non tenterò nemmeno, in questa sede, di proporre un'analisi critica. Mi limiterò ad avanzare alcune osservazioni di ordine generale sulla funzione dei regolamenti parlamentari e sul raggio di azione ad essi assegnato. Anche perché non mancano in dottrina voci autorevoli che contestano l'idea stessa di una pretesa autosufficienza dei regolamenti nel correggere le inefficienze del sistema politico, pretesa dietro la quale si celerebbe la mai superata propensione all'«isolamento» di queste fonti dal diritto costituzionale

⁴ Camera dei Deputati, Giunta per il regolamento, 12 dicembre 2013. L'ipotesi di riforma regolamentare è contenuta nell'*Allegato 1*, p. 23 ss. Nel testo non si affronta la riforma dell'art. 14 del regolamento in tema di formazione dei gruppi, essendosi preferito rimettere al dibattito pubblico in Giunta l'individuazione della scelta normativa da adottare, per la sua importanza e la sua delicatezza politica. Nei mesi successivi sono state presentate sulla questione della disciplina dei gruppi tre specifiche proposte di modifica dei regolamenti (n. 16 a firma Melilla e altri, n. 17 a firma Giancarlo Giorgetti e n. 18 a firma Toninelli e Dieni). In ogni caso, il tema è ricompreso fra quelli trattati nell'ambito della più complessiva riforma del regolamento di cui la Giunta si è occupata nella prima parte della legislatura (*Comunicazione della Presidente Laura Boldrini sui lavori della Giunta in tema di riforma del Regolamento della Camera*, Giunta per il regolamento, seduta del 29 giugno 2017, p. 3).

⁵ Con specifico riferimento alla formazione della legge, osserva R. PERNA, *Il restauro del procedimento legislativo*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, p. 102, che «l'esigenza di disporre di una disciplina del procedimento legislativo che garantisca tempestività e prevedibilità dei tempi di svolgimento, assicurando il rispetto del principio di responsabilità che dovrebbe informare i lavori parlamentari, si pone anche in un contesto di tipo proporzionalistico, che può determinare esiti di maggiore efficienza nella misura in cui renda chiaro il quadro dei rapporti fra i soggetti che si muovono sulla scena (Governo, Parlamento, gruppi parlamentari di maggioranza, gruppi parlamentari di opposizione)».

generale (favorito da una tradizione giuridico-culturale soltanto in parte scalfita dalla giurisprudenza del giudice delle leggi). Cosicché, sarebbe più corretto accostarsi al tema delle riforme istituzionali senza prescindere da revisioni della Costituzione e da opportuni mutamenti della legislazione elettorale⁶.

2. La peculiare autonomia della fonte regolamentare: le ambiguità dell’ord. n. 149/2016

Posto che una riforma derivante da un intreccio virtuoso di queste diverse fonti sarebbe senza alcun dubbio preferibile, per completezza, stabilità ed efficacia, resta il fatto che proprio la peculiare autonomia di cui continuano a godere i regolamenti, e il diritto parlamentare in generale, nel nostro ordinamento, può favorire la loro utilizzazione, ad esempio, per “ricalibrare” il bicameralismo (nei limiti in cui ciò sia consentito dal contesto costituzionale), per migliorare il procedimento di formazione della legge (anche eliminandone alcune vistose storture), per valorizzare le funzioni di controllo-indirizzo delle Camere, al fine di conseguire quell’ «efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare» che costituisce un *obiettivo di rilievo costituzionale*⁷. E questo proprio perché la Corte costituzionale ha evidenziato l’esistenza di un’ «area di libertà della rappresentanza politica» che conferisce al regolamento, nel momento in cui disciplina l’organizzazione interna di ciascuna Camera, i procedimenti parlamentari e lo svolgimento dei lavori, una esclusiva «capacità qualificatoria»⁸. Nell’ordinanza n. 149 del 2016, pronunciata in sede di conflitto di attribuzione promosso da singoli senatori per vizio del procedimento legislativo, e dichiarato inammissibile, la Corte ha nuovamente precisato – in conformità con la propria consolidata giurisprudenza – che laddove non vi sia violazione diretta di norme costituzionali, ma soltanto di «mere norme regolamentari» o della prassi parlamentare, non vi è materia di conflitto costituzionale⁹. Si tratta, in altri

⁶ E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Introduzione*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/I semestre 2008, *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, pp. 7-8.

⁷ C. cost. n. 1/2014 e n. 35/2017.

⁸ C. cost. n. 379/1996.

⁹ Assai critico sulla pronuncia della Corte costituzionale è S. CURRERI, *In memoriam dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 387, secondo il quale si è persa

termini, di una fonte alla quale sono attribuiti ampi margini di scelta, che potrebbero essere opportunamente sfruttati.

Naturalmente, c'è l'altra faccia della medaglia. C'è quella separazione tra diritto parlamentare e diritto costituzionale generale alla quale prima accennavo e che, per altri aspetti, pone non pochi problemi¹⁰. Pone, ad esempio, il problema tutt'altro che irrilevante della garanzia delle minoranze/opposizioni da comportamenti illegittimi della maggioranza politica, nel procedimento legislativo ma non solo. Ove si optasse invece – come molti auspicano – per la giustiziabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale, «condizione logicamente indispensabile perché questi diventino anche parametro di costituzionalità e, dunque, perché la Corte stessa possa sanzionarne la violazione», ciò sarebbe con ogni probabilità sufficiente a dotare i regolamenti dell'efficacia necessaria al fine di poggiare su solide basi uno «statuto delle opposizioni»¹¹. La questione, in realtà, è tutt'altro che risolta in modo netto. Per tornare all'ordinanza del 2016, ci si potrebbe chiedere fin dove le norme regolamentari *attuative* della Carta fondamentale o di natura *complementare* rispetto alle previsioni costituzionali¹² possano considerarsi davvero “autonome” rispetto ad essa,

«un'occasione, forse irripetibile, perché la Corte intervenisse a tutela del *giusto procedimento legislativo* di fronte alle sue sempre più gravi degenerazioni. L'avervi rinunciato, rende l'ordinanza criticabile, ancor prima che per le motivazioni addotte, per l'assoluta mancata prospettiva di sistema». A commento della decisione vedi anche S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016.

¹⁰ Per una critica puntuale alle teorie del diritto parlamentare quale ordinamento separato o interno vedi D. PICCIONE, *La Costituzione in Parlamento: scenari attuali e prospettive*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, vol. I, 2012, p. 819 ss.

¹¹ *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, documento di ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Roma, 14 luglio 2008, in www.libertaegiustizia.it, pp. 22-23. Sulla collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti nell'evoluzione storica della giurisprudenza costituzionale sia consentito rinviare a G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45, 2016, p. 128 ss.

¹² Per A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in ASTRID, *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Maggioli, 2016, p. 310, l'ordinanza n. 149/2016 ha nuovamente negato «la sottrazione a giurisdizione per quelle norme regolamentari che *non abbiano natura complementare rispetto a precise prescrizioni costituzionali*. Norme che configurano, quindi, una sorta

inidonee – cioè – ad integrare i parametri costituzionali invocati, così evitandosi il coinvolgimento del giudice delle leggi. Leggendo contro luce la decisione non mancano, infatti, elementi di possibile “apertura”: non solo laddove si fa riferimento, come sopra ricordato, alla violazione di «mere» norme regolamentari, ma anche quando si precisa che soltanto «entro i limiti» di ciò che compete al *solo* regolamento (cioè la disciplina di «tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione»), le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo sono coperte dall'autonomia delle Camere. Si tratta di un confine sottile, che non indica con certezza fin dove possono spingersi le scelte regolamentari senza coinvolgere principi di rango costituzionale.

3. Alcune ipotesi in discussione: disciplina dei gruppi parlamentari, procedure unitarie inter-camerale, “specializzazione” funzionale delle due Camere, revisione del procedimento legislativo

Tutto questo si riverbera su alcune delle proposte in discussione. L'annosa e controversa questione, ad esempio, del contrasto alla frammentazione dei gruppi parlamentari - da attuare attraverso una revisione della loro composizione e disciplina - e dei limiti apponibili al “transfughismo” di singoli deputati e senatori, fenomeno - come si sa - di dimensioni molto estese¹³. Obiettivi da raggiungere anche attraverso un uso sapiente di incentivi e disincentivi che non si infrangano, tuttavia, contro quel principio costituzionale del libero mandato che mai come oggi, a mio avviso, dev'essere difeso nel suo nucleo essenziale.

di regolamenti parlamentari “indipendenti”: se così si può dire, mutuando una classificazione propria del diritto amministrativo» (corsivo non testuale).

¹³ Sottolinea A. MANZELLA, *Post-Scriptum*, ne *il Filangieri*, cit., p. 330, che «i regolamenti parlamentari possono costituire il migliore presidio dei meccanismi selettivi o aggregativi inventati in sede elettorale. Specie se (... nella logica del sistema parlamentare euro-nazionale) si avvicinassero almeno al rigore del Parlamento europeo nel divieto del gruppo misto e nell'algida disciplina dei “deputati non iscritti”». In argomento vedi S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *il Filangieri*, cit., p. 117 ss., che sottolinea – tra l'altro - l'opportunità di introdurre, per la costituzione di un gruppo parlamentare, accanto all'odierno requisito numerico, anche un *requisito politico-elettorale*: ad una lista «dovrebbe corrispondere un solo gruppo, con divieto di frazionarsi in più gruppi per motivi politici o, anche, strumentali, cioè legati all'esigenza, così facendo, di moltiplicare artificialmente la loro rappresentanza negli organi parlamentari per conseguire i connessi maggiori vantaggi procedurali, amministrativi e finanziari» (p. 135). Vedi anche S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. *La priorità è la disciplina dei gruppi*, *ivi*, p. 21 ss.

Ancora, è da apprezzare la «tendenza unitaria» che Manzella, nel suo *Post-Scriptum*, ravvisa in alcuni dei saggi contenuti nel Quaderno 2015-2016 de *il Filangieri*. La tendenza, cioè, a far tutto quanto è possibile – nel quadro di un bicameralismo che resta fondato sulla «parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive»¹⁴ – per eliminare le inutili (e talora dannose) divergenze procedurali tra i due rami del Parlamento (si pensi al numero legale e al computo degli astenuti nei regolamenti di Camera e Senato o alla disciplina irragionevolmente differenziata della questione di fiducia) e per introdurre in alcune materie (bilancio, collegamento con l'Unione europea) procedure unitarie inter-camerali¹⁵. I segnali in questa direzione non mancano: si pensi alle numerose commissioni bicamerali stabili per l'esercizio congiunto di funzioni di vigilanza e controllo¹⁶, o al prevalere del modello bicamerale nell'istituzione di commissioni d'inchiesta. In generale, è senz'altro vero che l'ambito dell'esercizio di poteri conoscitivi autonomi del Parlamento si presta a forme di collaborazione virtuose tra le due Camere, presentandosi «come un campo preferenziale di sperimentazione del superamento di un'accezione rigida del principio bicamerale»¹⁷.

In senso analogo, questa volta con riferimento al procedimento legislativo, potrebbe leggersi l'attuazione della Commissione bicamerale integrata per le questioni regionali, da ultimo sollecitata nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svoltasi lo scorso anno presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali. In esso si legge, infatti, che «[u]na modifica dei regolamenti parlamentari volta a dare attuazione all'articolo 11 della legge

¹⁴ C. cost. n. 35/2017.

¹⁵ Sull'esigenza di coordinare la disciplina giuridica dei due rami del Parlamento vedi già N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 53 ss.

¹⁶ P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *il Filangieri*, cit., p. 17. L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, *ivi*, p. 31, suggeriscono di ricorrere in maniera crescente, rafforzando una tendenza già presente, ad esempio, nei settori della politica estera, della difesa, del bilancio, dell'Unione europea, ecc., alle c.d. *commissioni congiunte* «per lo svolgimento di attività conoscitive, istruttorie (anche nell'ambito del procedimento legislativo), consultive su atti e nomine del Governo, di controllo».

¹⁷ 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*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 143.

costituzionale n. 3 del 2001 potrebbe (...) costituire uno strumento per assicurare “a monte”, nell’ambito del procedimento legislativo, il rispetto del quadro delle competenze delineato dal titolo V della Costituzione», ponendo così rimedio alla forte conflittualità tra Stato ed autonomie che attualmente trova composizione soltanto di fronte alla Corte costituzionale¹⁸.

E, ancora, la creazione di procedure di conciliazione tra le due Camere, con lo scopo di facilitare il superamento di dissensi insorti nel corso del procedimento legislativo. Ciò sarebbe particolarmente necessario per evitare o ridurre il fenomeno della *navette* in un sistema di produzione della legge (ancora) paritario¹⁹.

A questa tendenza se ne potrebbe affiancare un’altra, di segno opposto, a *differenziare* opportunamente, anche attraverso regole convenzionali, il ruolo delle due Camere, sempre laddove il disegno costituzionale lo consenta. Immaginando, ad esempio, un Senato che, a fronte di un ridimensionamento

¹⁸ XVII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle conferenze”, documento conclusivo approvato il 13 ottobre 2016. In realtà, mentre alcuni auspicano l’attuazione di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche i base a sollecitazioni venute dalla Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 6/2004 (così P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p.17; in senso analogo E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di lieto fine*, in *il Filangieri*, cit., p. 267, secondo il quale la Commissione integrata con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali «può costituire un interessante test di sperimentazione in vista di più ampi interventi riformatori del futuro»), altri guardano con preoccupazione al notevole aggravamento del procedimento legislativo che ne deriverebbe ai sensi di quanto previsto dal secondo comma del citato art. 11. In proposito osserva S. CECCANTI, *A costituzione invariata*, cit., p. 25, che quella disposizione costituzionale è stata pensata «in un quadro di legge elettorale a dominante maggioritaria. Siccome nella legislatura che si annuncia la vita dei Governi e delle maggioranze mi sembra in prospettiva già abbastanza complicata eviterei di introdurre altri poteri di veto sui principi delle materie concorrenti e sul federalismo fiscale. Direi che di poteri di veto ne avremo già abbastanza». Tanto più che l’idea di discriminare le procedure legislative sulla base delle «materie» dell’art. 117 Cost. «significherebbe portare all’interno dei lavori parlamentari l’elemento più incerto e più generativo di contenzioso di tutto il diritto regionale, cioè la definizione delle “materie” e le tecniche di attribuzione delle leggi a ciascuna di esse»: R. BIN, *Che fare? Riflessioni all’indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 2017 (in corso di pubblicazione. Parzialmente anticipato in www.astrid-online.it), p. 3.

¹⁹ P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p. 19, il quale precisa che, vista la fonte nella quale tali procedure sarebbero previste (i regolamenti parlamentari), «non potrebbe trattarsi che di una sede di possibile mediazione, che lascerebbe intatti i poteri decisionali delle due assemblee». Di istituzione, da parte dei regolamenti delle due Camere, di una *commissione mista paritetica* «con il compito di dirimere, sul piano politico, le divergenze e definire un testo condiviso che potrebbe essere esaminato in seconda lettura, attraverso una procedura particolarmente “velocizzata”, dai due rami del Parlamento» parlano L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p. 33.

procedurale nell'ambito della funzione legislativa (attraverso la riduzione, nelle norme dei regolamenti, del suo potere di emendamento nelle procedure di deliberazioni "in seconda battuta"²⁰), possa "specializzarsi" nelle attività conoscitive e di indirizzo, in particolare in determinate materie (politiche europee, valutazione delle politiche pubbliche, anche nelle loro ricadute sui territori, ecc.). La stessa utilizzazione delle commissioni monocamerali d'inchiesta potrebbe coinvolgere, nelle due Camere, materie diverse, in un'ottica – appunto - di "specializzazione" funzionale.

Di grande rilievo, ovviamente, gli interventi riformatori possibili nell'ambito della funzione legislativa. Per bloccare la prassi dei maxiemendamenti e l'abuso della questione di fiducia che spesso ad essi si collega; per garantire l'omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti; per rafforzare il ruolo delle Commissioni permanenti (forse da rivedere nel loro numero, attraverso accorpamenti) e dell'istruttoria legislativa, istituto negletto nonostante le sue indubbe potenzialità di razionalizzazione (anche nei tempi) del procedimento di formazione della legge; per rivitalizzare la sede redigente²¹. Resta invece dubbia l'ammissibilità della procedura del voto a data certa, che la riforma costituzionale aveva delineato nei suoi tratti essenziali, pur lasciando irrisolti non pochi e non piccoli problemi. Si tratta di uno di quei punti "di confine" tra Costituzione e regolamento che suscita perplessità, trattandosi di un istituto che conferisce al governo un importante potere di condizionamento dell'ordine del giorno delle Camere, e che dunque andrebbe progettato con grande cura e cautela²². Personalmente, credo che potrebbe trattarsi di una strada percorribile, in uno "scambio virtuoso" con serie limitazioni in tema di conversione dei decreti-legge e di maxiemendamenti, nella prospettiva di assicurare al governo poteri

²⁰ R. BIN, *Una Costituzione applicata ma non attuata*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 332.

²¹ *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante), 12 aprile 2013, in www.regioni.it, cap. III, par. 18, relativo al *Funzionamento delle Camere*.

²² Sui numerosi problemi legati all'introduzione del "voto a data certa" rinvio a G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel «voto a data certa»*, in ASTRID, *Cambiare la Costituzione?*, cit., spec. p. 116 ss.

efficaci di decisione attraverso uno *strumento ordinario*, regolato dalle fonti parlamentari, anziché attraverso l’abuso di altri mezzi, come oggi accade.

4. Una sfiducia costruttiva “regolamentare”? Le difficoltà di una proposta

Vorrei chiudere questo ragionamento, per forza di cose rapsodico, facendo cenno alla proposta, di recente avanzata dal sen. Luigi Zanda, Presidente del Gruppo parlamentare del Partito Democratico, di introdurre nei regolamenti la sfiducia costruttiva, stabilendo che la relativa mozione possa essere ammessa solo qualora contenga l’indicazione del nome del candidato alla Presidenza del Consiglio, che i sottoscrittori, in caso di vittoria, proporranno al Capo dello Stato²³, prefigurando la formazione di una nuova maggioranza politica in grado di sostenere un esecutivo. La proposta è stata subito commentata favorevolmente sulla stampa quotidiana da Sabino Cassese, secondo il quale in questo modo si eviterebbero crisi di governo “al buio”, con conseguenti lunghe fasi di passaggio, alla ricerca di una nuova maggioranza e di un nuovo governo²⁴.

Va detto, in primo luogo, che parlare – in relazione a questa ipotesi - di “sfiducia costruttiva” appare improprio²⁵. Nulla cambia (né lo potrebbe, trattandosi di regole direttamente stabilite dall’art. 94 Cost.) circa i caratteri e la struttura dell’atto: vi è soltanto l’aggiunta di un elemento, il nome del nuovo Presidente del Consiglio, che resta tuttavia oggetto di una mera *proposta* al Capo dello Stato (e anche qui non potrebbe essere diversamente, per non incidere sui poteri di scelta, nella risoluzione delle crisi, affidati a

²³ Un’ipotesi di introduzione in via regolamentare della “sfiducia costruttiva” è contenuta nella proposta *Revisione del Regolamento del Senato e consolidamento della posizione parlamentare del Governo* d’iniziativa dei senatori Buemi e Ichino, presentata il 14 dicembre 2016 (in www.pietroichino.it), il cui art. 23 (sostitutivo dell’art. 161 del vigente regolamento del Senato) prevede che la motivazione della mozione di sfiducia debba recare «a) l’indicazione del successore del Presidente del Consiglio dei ministri; b) i nominativi dei componenti del Senato, che si dichiarino disponibili a proporre al Presidente della Repubblica l’indicazione di cui alla lettera a) in caso di accoglimento della mozione» (secondo comma). Il Presidente del Senato dichiara inammissibile la mozione qualora essa «non rechi l’indicazione di cui alla lettera a) ovvero qualora i senatori di cui alla lettera b) non gli confermino per iscritto quanto dichiarato dalla mozione» (terzo comma).

²⁴ S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, in *Corriere della Sera*, 6 giugno 2017.

²⁵ Non a caso L. VIOLANTE, *La lezione del 4 dicembre per i vincitori e i vinti*, in *Corriere della Sera*, 18 giugno 2017, commentando favorevolmente la proposta, ha parlato di «una sorta di sfiducia costruttiva».

quest'organo costituzionale). Un'innovazione senz'altro radicale. Anche se molti, e assai profondi, sono stati i mutamenti legati allo «sviluppo storico del governo parlamentare»²⁶ susseguitisi nel corso degli anni: la nascita in forma consuetudinaria della questione di fiducia (poi codificata a livello regolamentare), novità che appare già nella prima legislatura repubblicana e che – come notava Elia, senza peraltro contestarne la legittimità – «non ha un fondamento esplicito nel testo costituzionale»²⁷; la mozione di sfiducia individuale, avallata (non senza critiche²⁸) dalla stessa giurisprudenza costituzionale²⁹; la riforma del voto segreto del 1988, in cui molti videro un vero e proprio attentato alla libertà del mandato parlamentare³⁰.

Rileggendo di recente un classico del diritto parlamentare e costituzionale, il volume di Silvano Tosi sulle *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare* (1959), ho trovato alcune interessanti considerazioni proprio su questo tema. Partendo dalla definizione di Biscaretti, secondo cui lo Stato italiano è un «governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice», Tosi afferma che le sue modificazioni tacite sono da valutare positivamente in quanto «espressione del dinamismo vitale» dell'ordinamento, strumento esse stesse di garanzia «in quanto escludono la cristallizzazione degli istituti e dei rapporti giuridico-politici», a patto che resti inalterata la «garanzia equilibratrice del sistema», alla condizione cioè «che l'effettivo accrescimento (o diminuzione) della sfera (...) di potere politico istituzionalizzato in un organo costituzionale (...) non avvenga con (o per) la sostanziale usurpazione della sfera degli altri organi»³¹. A questa stregua, egli concepisce il consolidarsi della questione di fiducia come una *prassi rafforzativa* dell'art. 94 Cost., un'innovazione pienamente legittima volta a conferire stabilità e funzionalità alla forma di governo³². Si scaglia invece contro «la consolidata tendenza a vanificare l'obbligo

²⁶ C. cost. n. 7/1996.

²⁷ L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in *Giornale di Storia costituzionale*, cit., p. 157 s.

²⁸ Vedi A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 398 ss.

²⁹ C. cost. n. 7/1996.

³⁰ S. CURRERI, *Riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Interna corporis degli organi costituzionali*, cit., p. 108.

³¹ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 39-40.

³² S. TOSI, *Modificazioni tacite*, cit., p. 63.

costituzionale della motivazione» della mozione di fiducia, ravvisandovi una modificazione tacita che facilita le crisi extraparlamentari, rendendo sostanzialmente priva di significato «la rigorosa puntualizzazione “bilaterale” degli impegni fra governo e maggioranza, (...) voluta dal costituente anche per favorire (si pensi alla motivazione in certo senso *programmatica* del pari richiesta per la sfiducia) il compito del Capo dello Stato nella formazione del governo. Il rapporto fiduciario, quale il costituente lo volle e il diritto parlamentare ha *disapplicato* – conclude Tosi – avrebbe forse più di un’analogia con il sistema tedesco della c.d. *sfiducia costruttiva*»³³.

Vi è in ogni caso il problema dell’efficacia di un istituto di natura parlamentare così congegnato, efficacia discutibile anche laddove esso è costituzionalmente previsto con regole assai incisive. Sono fin troppo note le pagine di Elia nelle quali si attribuisce il buon successo della democrazia tedesca alla disciplina e coesione dei maggiori partiti, alla forza delle *leadership*, alla marginalità delle posizioni antisistema, alla potenziale capacità di governo riconosciuta a tutte le maggiori forze politiche, alla tendenza a rispettare i patti di coalizione conclusi su base di sufficiente chiarezza, e non certo alla sfiducia costruttiva³⁴. Alla quale non manca, tuttavia, come egli stesso riconosce, «una certa efficacia deterrente (...), specie quando un cancelliere si appoggi ad una maggioranza molto ristretta»³⁵. Proprio questo effetto di “deterrenza”, per scoraggiare almeno crisi di governo «su problemi marginali, su scontri di personalità, per esigenze elettoralistiche»³⁶, potrebbe

³³ S. TOSI, *Modificazioni tacite*, cit., nota 29, p. 94 (corsivi non testuali). La mozione di fiducia – nota l’A. - «ha assunto nella realtà sostanza e realtà di mero ordine del giorno, certo più conforme alla prassi statutaria che al dettato dell’art. 94 Cost.» (p. 93).

³⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XIX, 1970, p. 654.

³⁵ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654, nota 85. Per M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell’istituto con particolare riferimento all’ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 15, il fatto che, nella storia della Repubblica federale tedesca, la sfiducia costruttiva sia stata votata solo due volte, una con esito negativo (nel 1972) e l’altra con esito positivo (nel 1982), non implica di per sé l’inutilità dell’istituto, soprattutto se si guarda a una sorta di *funzione deterrente della norma*. Infatti, l’efficacia del meccanismo disciplinato dall’art. 67 GG può essere valutata considerando le potenziali crisi governative che l’istituto è riuscito a scongiurare in virtù della sua stessa presenza nell’ordinamento tedesco - pur trattandosi, con ogni evidenza, di una considerazione soltanto ipotetica, dal momento che «l’indiscutibile stabilità dei Governi nati sotto il sole del *Grundgesetz*, rispetto alla fragilità dei gabinetti di epoca weimariana, potrebbe risiedere in altre (rinomate) virtù dell’ordinamento tedesco» (corsivo non testuale).

³⁶ G. PASQUINO, *Mandato popolare e governo*, il Mulino, Bologna, 1995, p.70.

forse svolgere una funzione di stabilizzazione politica, specialmente nel contesto di tipo proporzionale che sembra oggi profilarsi. Resta tuttavia da chiedersi se una previsione di questo tipo abbia davvero un senso in un sistema sempre caratterizzato per crisi di governo extraparlamentari. E, soprattutto, se non si tratti di una innovazione sottratta ai regolamenti parlamentari, aggravando una procedura che lo stesso art. 94 Cost. delinea con regole precise. Con il rischio che un'eventuale decisione presidenziale di inammissibilità di una mozione di sfiducia non "costruttiva" finisca per complicare le cose, inducendo i sottoscrittori a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.