



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario
in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2018

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575

Introduzione alla Ricerca

1. Oggetto e metodo.

La ricerca portata a termine dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari 2017/2018 ha avuto come oggetto il procedimento legislativo parlamentare. Lo spunto per questa scelta è venuto da due elementi concorrenti. Il primo è rappresentato dal dibattito che ha animato quasi per intero la scorsa legislatura intorno all'esigenza di rendere più rapido ed efficiente tale procedimento ed evitare così (o quanto meno contenere) le gravi deviazioni dai principi costituzionali al riguardo prodotte da una prassi che ha visto progressivamente deperire il ruolo della legge parlamentare di fronte all'uso sempre più diffuso della delega legislativa e soprattutto della decretazione d'urgenza, del ricorso alla tecnica dei maxi-emendamenti, non di rado accompagnati dalla questione di fiducia. Si tratta di prassi che hanno fatto giustamente dire che il vero malato, nella situazione attuale, è proprio il procedimento legislativo ordinario, considerato (a torto o a ragione) non più idoneo a svolgere quella funzione centrale che la Costituzione gli assegna. Come è noto, la strada tentata dalla proposta di riforma costituzionale approvata dal Parlamento ma bocciata in sede referendaria, con il voto del 4 dicembre 2016, affrontava questo problema puntando a soluzioni strutturali che incidevano sulla nostra formula bicamerale e su una diversa distribuzione della funzione legislativa tra Camera e Senato. La ricerca non aveva lo scopo di riprendere le fila di quel dibattito, ma piuttosto verificare se e in che misura fosse possibile (e in che modo) rispondere alle esigenze che vi erano sottese operando su

un altro piano, ossia quello dei regolamenti parlamentari, ormai unanimemente riconosciuti come fonti attuative/integrative del dettato costituzionale. E tanto più rilevanti in ordinamenti, come il nostro, nei quali le disposizioni costituzionali al riguardo si presentano particolarmente stringate. Muovendo in questa direzione, un secondo spunto è venuto dall'organica riforma del regolamento del Senato, approvata nel dicembre scorso che dedica alle regole del procedimento legislativo una particolare attenzione.

Come le precedenti esperienze di ricerca, anche quella di quest'anno ha un taglio comparatistico e pone a confronto l'esperienza italiana con quella di altri Paesi europei e con l'Unione europea per mettere in luce quali siano le principali linee di tendenza che altrove sono state seguite e quali gli elementi che possono risultare utili ad orientare gli sviluppi del nostro sistema. La ricerca si compone così di cinque rapporti, ciascuno dedicato ad uno specifico ordinamento: oltre all'Italia, la Spagna, la Francia, la Germania e l'Unione europea. Non si tratta di una scelta casuale, posto che si tratta di ordinamenti nei quali la struttura del Parlamento è bicamerale, come la nostra o che vedono comunque coinvolti a vario titolo nel procedimento legislativo una pluralità di soggetti istituzionali (come avviene nel quadro della forma di governo dell'Unione).

Gli autori dei rapporti hanno seguito una griglia tematica comune, articolata su quattro punti essenziali: la ricostruzione della disciplina formale (costituzionale e regolamentare), la prassi che su di essa si è sviluppata, il contesto politico partitico, il ruolo giocato sul procedimento legislativo da parte di soggetti istituzionali esterni (sia consultivi che di controllo). Solo la considerazione di questo complesso di elementi, infatti, consente di formulare una valutazione generale che la sola esegesi del dato normativo non permette o quanto meno rende molto parziale.

2. I risultati

I dati principali che la ricerca ha messo in evidenza possono essere così sintetizzati.

Per quanto diversa sia nei vari ordinamenti presi in considerazione la rilevanza della disciplina costituzionale (in certi casi limitata alla individuazione più di principi che di regole puntuali; in altri, invece, particolarmente articolata), il ruolo della disciplina regolamentare e della prassi risulta decisivo. E ciò non solo in chiave attuativa dei disposti costituzionali, ma anche, se non soprattutto, come elemento propulsivo di continui

adeguamenti (naturalmente sempre rispettosi della cornice costituzionale) delle regole formali alle nuove esigenze che il mutare del contesto nel quale si svolge il procedimento legislativo prospetta.

È il caso della Spagna, dove, a fronte di una disciplina costituzionale molto stringata, le esigenze di maggiore speditezza e funzionalità del procedimento hanno trovato soddisfazione attraverso l'introduzione di regole che operano su due piani. Da un lato, quello di contenere una eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare, mediante una rigorosa disciplina dei gruppi (soli titolari dell'iniziativa legislativa e soli titolari del potere di emendamento). Dall'altro, attraverso una particolare valorizzazione del ruolo delle commissioni in generale e di quelle che operano in via legislativa, in particolare, nonché attraverso il ricorso a procedure abbreviate a lettura unica o d'urgenza. Una linea che punta a coniugare insieme in modo equilibrato le ragioni di un necessario confronto politico sui provvedimenti legislativi e le ragioni, non meno rilevanti, dei "tempi" della produzione legislativa.

Altrove, come in Francia e in Germania, le cui Costituzioni dedicano al procedimento legislativo una disciplina più consistente, i regolamenti parlamentari e la prassi si sono mossi nella stessa direzione, attraverso la messa in campo di meccanismi volti soprattutto ad evitare che gli inevitabili e fisiologici conflitti tra maggioranza e opposizione (o tra le due Camere) si risolvano in una paralisi dell'attività legislativa o ne dilatino oltremodo i tempi .

Così, in Francia questo obiettivo viene perseguito non tanto attraverso il ricorso da parte del Governo alle prerogative di cui può avvalersi per Costituzione nel procedimento (come quella di poter chiedere il voto bloccato, cui infatti si ricorre poco frequentemente, o la c.d. "ghigliottina" di cui all'art. 49, comma 3, ormai utilizzabile, a seguito della revisione costituzionale del 2008, per le sole leggi finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale), quanto piuttosto attraverso una disciplina particolarmente garantista del potere di emendamento in itinere assicurato all'opposizione, la quale, in via successiva, può contare sulla possibilità di chiamare in causa il Conseil Constitutionnel. Particolare interesse, sempre agli stessi fini, riveste poi l'istituzione di un'apposita Commissione paritetica di mediazione per risolvere i casi di dissenso tra Assemblea nazionale e Senato. Istituzione quest'ultima che, a torto, viene in genere considerata alla stregua di una mera comparsa nel procedimento legislativo.

Altro esempio di quello che gli autori dei rapporti chiamano “bicameralismo funzionale” è la Germania dove le regole del procedimento legislativo devono fare i conti con l’esigenza di disciplinare in modo equilibrato non solo i rapporti tra maggioranza e opposizione, ma anche quelli tra Federazione e Länder. Come è noto si tratta di un sistema ove, forse come in nessun altro ordinamento europeo, la particolare struttura federale incide anche sulle procedure legislative, come dimostra la peculiarità della struttura del Parlamento che vede affiancata ad una Camera rappresentativa degli interessi generali della comunità nazionale una “Camera” (in realtà il termine non è proprio corretto, trattandosi più di un organo che si affianca e solo per alcune funzioni all’unica Camera eletta dall’intero corpo elettorale), nella quale si trovano rappresentati tutti i Governi delle entità che compongono la federazione i cui interessi devono poter trovare composizione nel corso dell’iter che porta all’approvazione di una legge. Qui, la via seguita per raggiungere l’obiettivo, non facile, di favorire una conciliazione dei diversi interessi in gioco senza pregiudicare l’efficienza del procedimento, è stata quella di una dilatazione delle fasi che precedono l’inizio delle fasi formali, sia mediante un esame preventivo dei disegni di legge da parte di Bundestag e Bundesrat i quali procedono ad una prima istruttoria; sia mediante, a valle, l’intervento di una Commissione di mediazione per le ipotesi in cui permanga dissenso tra le due Camere. A ciò si aggiunge, come in Francia, una disciplina dei gruppi contenuta nel regolamento del Bundestag particolarmente rigorosa: i deputati dissidenti che abbandonano il gruppo di appartenenza perdono il diritto di voto nelle commissioni.

Elementi almeno in parte analoghi emergono anche dall’analisi del procedimento legislativo disciplinato in seno all’Unione europea. Certo, in questo caso la comparazione appare più ardua in considerazione delle peculiarità della forma di governo europea che non consente di affrontare il tema nell’ottica ordinaria dei rapporti maggioranza-opposizione e/o centro-periferia, essendo vincolata ai rapporti tra tre diverse istituzioni: la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Tuttavia, anche in questo ambiente politico-istituzionale la prassi ha giocato un ruolo decisivo negli sviluppi che il procedimento legislativo ha avuto negli anni che abbiamo alle spalle. Questo vale per l’evoluzione della cosiddetta procedura di codecisione, che ora dopo il Trattato di Lisbona è divenuta formalmente la procedura legislativa ordinaria, ma vale soprattutto per il ricorso ai triloghi. Si tratta di incontri tra rappresentanti delle tre Istituzioni volti ad istruire i singoli dossier, a individuare i punti più controversi e avviare un primo confronto su questi in modo da facilitarne l’iter che successivamente si svolge in seno alle Istituzioni stesse. Si tratta di una prassi grazie alla quale una procedura particolarmente complessa e nella quale intervengono una pluralità di soggetti, in parte interni all’assetto dell’Unione (dai

rappresentanti delle categorie interessate al Comitato economico e sociale, al Comitato delle Regioni e delle autonomie locali), in parte esterni (ci richiamiamo al ruolo dei Parlamenti nazionali) riesce a mantenere una funzionalità accettabile. Tanto rilevante è il ruolo dei triloghi che, di recente, si è proceduto a modificarne la disciplina per migliorare il regime di pubblicità dei loro lavori, sin qui assai poco trasparenti (si veda l'Accordo interistituzionale del 2016, denominato "Legiferare meglio").

3. Alcuni spunti per l'esperienza italiana

Come si è accennato, nel nostro sistema, al pari di altri, la disciplina costituzionale del procedimento legislativo parlamentare è molto contenuta (art. 72 cost.) e si limita a ripartire il compito di esaminare e approvare una proposta di legge tra l'Assemblea e le commissioni, lasciando intendere di voler riservare a queste ultime il ruolo di "motore" dell'intera procedura.

In questa cornice essenziale si sono mossi a lungo i regolamenti parlamentari fin dalla prima "grande riforma de regolamento della Camera del 1971. La linea costante seguita nelle numerose successive "novelle" dei due regolamenti è stata quella di sviluppare l'indicazione di fondo contenuta nell'art. 72 ossia quella di valorizzare sempre di più il ruolo delle commissioni: dalla nascita delle commissioni "in sede politica", all'introduzione dell'istituto delle udienze conoscitive per arrivare alla disciplina innovativa dell'istruttoria legislativa. Con il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema prevalentemente maggioritario, con l'accentuarsi delle contrapposizioni tra le forze politiche presenti in Parlamento si è determinato un sostanziale mutamento di rotta nella prassi, che ha impedito il pieno dispiegarsi delle potenzialità innovative contenute nei regolamenti, volte a migliorare l'efficienza del procedimento legislativo (come dimostra tra l'altro lo scarso successo dell'istruttoria legislativa). Si è infatti assistito al prevalere del dibattito in aula, dove, come è ovvio, sono appunto più le contrapposizioni ad emergere che non i punti di possibile mediazione. Un mutamento di rotta che non poteva non riflettersi in modo negativo sulla funzionalità del procedimento legislativo.

Se si legge in questo quadro la riforma del regolamento del Senato, non può sfuggire che essa miri a ricostruire un filo di continuità con le indicazioni costituzionali, riportando al

centro del procedimento le commissioni: basti pensare alla particolare valorizzazione delle commissioni in sede legislativa e redigente (procedure, non a caso, utilizzate assai limitatamente nelle ultime legislature, per le ragioni sopra indicate ma anche per l'ampia estensione della c.d. "riserva di assemblea": cfr. infra).

Gli elementi di perplessità derivanti da questa innovazione attengono, in primo luogo, al fatto che essa è riferita solo a un ramo del Parlamento, nonostante che la reiezione del testo "Renzi-Boschi" ad opera del referendum costituzionale del 2016 abbia confermato la scelta per un assetto del Parlamento connotato da un bicameralismo paritario; in secondo luogo, detta disposizione va valutata alla luce della ratio dell'art. 72 cost., che è ispirata ad una sorta di rapporto regola eccezione tra il ricorso alla procedura in sede referente e quella in sede legislativa.

Tuttavia, quest'ultimo rilievo non appare decisivo proprio alla luce dell'ampiezza della c.d. "riserva di assemblea" desumibile dall'art. 72, comma 4, Cost. e dalle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari (che come è noto, hanno aggiunto, tra le leggi destinate ad essere approvate secondo il procedimento in sede referente, tra le altre, le leggi di conversione dei decreti legge).

In ogni caso, la revisione del regolamento del Senato va nella direzione di valorizzare gli strumenti che possono favorire confronto e mediazione, secondo quella che è la funzione fondamentale di ogni istituto parlamentare. Da questo punto di vista, tale riforma pare muoversi in sintonia con alcune delle tendenze più significative che caratterizzano, come i rapporti mettono in evidenza, altri ordinamenti comparabili col nostro, che proprio alle commissioni affidano questa funzione di mediazione tra la pluralità di interessi in gioco: da quelli della maggioranza e dell'opposizione a quelli espressi dal sistema dei governi locali.

Si tratta, del resto, di una linea già seguita in passato quando per migliorare la "resa" della nostro bicameralismo paritario ci si è mossi verso soluzioni che favorissero il coordinamento funzionale tra le due Camere: si pensi alla proliferazione delle commissioni bicamerali. In questa prospettiva, particolare interesse presenta il recente regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali (approvato il 13 dicembre 2017) il quale, in attesa della futura e incerta istituzione della commissione prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 (la così detta "Bicameralina") nonché della ancora più problematica trasformazione del Senato in una vera Camera territoriale, disciplina una procedura di consultazione costante con i rappresentanti istituzionali delle autonomie regionali e locali.

Tutto ciò pare confermare che molto può essere fatto, pur a Costituzione invariata, operando sul piano dei regolamenti parlamentari. Se la riforma del regolamento del Senato avrà successo alla prova dei fatti, rappresenterà uno stimolo importante per compiere ulteriori passi avanti in questa direzione: dalla possibile e opportuna istituzione di una commissione di mediazione tra Camera e Senato ad una più marcata armonizzazione dei due regolamenti soprattutto sul versante della razionalizzazione di procedure oggi inutilmente replicate nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento (si pensi, solo per fare un esempio, alla procedura volta ad esprimere la posizione del nostro Parlamento in ordine alle proposte di atti normativi europei o alla procedura di controllo preventivo sul corretto ricorso al principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea).

Paolo Caretti

Massimo Morisi

Giovanni Tarli Barbieri

