



NUMERO SPECIALE 3 2019
15 APRILE 2019

Alla ricerca della funzione
parlamentare di coordinamento

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma



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 secolo¹. 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

¹ 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"².

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 politici³. 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"⁴.

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 21st cent*

² 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.

³ 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.

⁴ 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 20th cent tools to listen, and 19th cent processes to respond*⁵. 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 politica⁶. 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"⁷.

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

⁵ Di Catherine Bracy (cofondatrice e Executive Director di TechEquity Collaborative, California), 25 gennaio 2013 (@cbracy).

⁶ Per una rassegna cfr. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARÈ (a cura di) *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 101 s.

⁷ 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).

di autorizzare la riscossione dei tributi⁸. 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”⁹. 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 controllo¹⁰.

Si può inoltre notare come, soprattutto nei testi politologici¹¹, ma altresì in alcuni studi giuridici¹², 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 sociale¹³.

⁸ Si veda, per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, spec. p. 165 s.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Per tutti, cfr. G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990², 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, 2016¹⁰, p. 128 s.

¹² 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”.

¹³ 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, 1970², 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 attribuite¹⁴.

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 europeo¹⁵.

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»¹⁶. 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,

¹⁴ Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008¹, 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. GROPPPI, *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.

¹⁵ 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)).

¹⁶ 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»¹⁷. 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»¹⁸.

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»¹⁹. 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»²⁰.

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*»²¹, 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»²².

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

¹⁷ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 142.

¹⁸ Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 52 e 55 s.

¹⁹ Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 144.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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»²³ –, la quale consiste nell’«esprimere l’opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati»²⁴. 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 legislativo²⁵.

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*»²⁶, 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»²⁷.

4. L’individuazione delle funzioni di Camera e Senato secondo la revisione costituzionale respinta nel 2016 e l’enucleazione della funzione di “racordo”.

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 ripercorrerlo²⁸, 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

²³ 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.

²⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 143

²⁵ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 164.

²⁶ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 143 (anche detta di «produzione di informazioni»: A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., p. 12).

²⁷ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. ult. cit., p. 144.

²⁸ 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 Senato²⁹, 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 prefigurato³⁰.

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 costituzionale³¹.

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 Senato³². 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

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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 europea³³.

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 stata 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 pubbliche³⁴.

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 Italia³⁵.

³³ 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.

³⁴ 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. TÜRCK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011, spec. p. 187 s.

³⁵ 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 contributi³⁶, 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 coordinamento³⁷, 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»³⁸, 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 garantite³⁹.

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.

³⁶ Cfr. P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in questo numero di *federalismi.it*.

³⁷ 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.

³⁸ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977¹, p. 367 s.

³⁹ 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»⁴⁰.

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 esecutivo⁴¹.

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 multilaterale⁴². 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 individuata⁴³.

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

⁴⁰ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003³, p. 437 s. Cfr. anche (con la sola variazione relativa al riferimento allo "Stato", anziché alla "Repubblica"), ID., *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1991², p. 344 s.

⁴¹ Cfr. A. KREPPEL, *Legislatures*, in D. CARAMANI (a cura di), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017⁴, 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.

⁴² 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.

⁴³ 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"⁴⁴. 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'"⁴⁵. 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 parziali⁴⁶. 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-legislatore⁴⁷, 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Il riferimento è a L. GORI – F. PACINI – E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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 svolgerla⁴⁸. 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 eccezioni⁴⁹ – 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 approdo⁵⁰. 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 locali⁵¹. 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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.⁵²

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’”⁵³.

Ciò significa che, in concreto, il coordinamento con l'Unione europea si realizza per larga parte mediante moduli procedimentali⁵⁴, 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.

⁵² 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.

⁵³ Così A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 35 s.

⁵⁴ Sull'accresciuta importanza dei moduli procedimentali 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 amministrativo⁵⁵, 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 europea⁵⁶. 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 questione⁵⁷. Oppure, simmetricamente, sono le stesse Costituzioni dei singoli Stati membri a richiedere che ci si muova “in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea”⁵⁸. O ancora, benché in assenza di specifiche disposizioni in tal senso nei trattati o

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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 Trattato⁵⁹.

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.

⁵⁹ 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.