

Se è proprio necessario ripartire dalla “Bozza Violante”¹

di Domenico Argondizzo

I. Fatto

Nella seduta pomeridiana del 17 ottobre 2007, la I Commissione permanente della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni) deliberò di conferire ai relatori il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea² su di un testo unificato, scaturito da diverse proposte di legge³.

I “punti di consenso”⁴ potevano riassumersi nel predisporre “procedure semplici e decisioni veloci, nel rispetto, naturalmente, dei principi di rappresentanza e di pluralismo”.

La riforma muoveva dalle seguenti ragioni:

1) Esigenza di superare il bicameralismo paritario (ritenuto “fonte di lentezza e di scarsa efficienza dell'azione di governo”)⁵, sia sotto il profilo del rapporto fiduciario sia sotto il profilo della procedura legislativa. Individuando nel Senato un'istanza di rappresentanza territoriale/regionale⁶, esso sarebbe stato eletto dai Consigli regionali⁷ ed, in misura minore, dai Consigli delle autonomie locali⁸. In ciascuna Regione, tutti i senatori sarebbero stati eletti entro trenta giorni dalla prima riunione del rispettivo Consiglio regionale⁹ successiva all'elezione.

2) Esigenza di rafforzamento del Presidente del Consiglio (sia nell'ambito dell'Esecutivo, sia nei rapporti con il Parlamento) e del Potere esecutivo,

¹ Consistente in una *proposta di modifiche alla seconda parte della Costituzione*, nella XV legislatura.

² La relativa relazione fu presentata lo stesso giorno (relatori: Amici e Bocchino).

³ Atti Camera nn.: 553, 1524, 2335, 2382, 2479, 2572, 2574, 2576, 2578, 2586, 2715, 2865, 3139, 3151. La prima proposta di legge fu presentata in I Commissione l'8 maggio 2006. La trattazione in Commissione prese l'avvio il 31 maggio 2007.

⁴ Trattati, in via interpretativa, dai precedenti tentativi di riforma.

⁵ Già il passaggio ad un sistema bicamerale non paritario avrebbe consentito, nelle intenzioni dei riformatori - “di per sé una notevole razionalizzazione e semplificazione del processo decisionale politico”. Ed, ancora, il Governo ed il suo *leader* ne sarebbero risultati indirettamente rafforzati.

⁶ Ritenendo ciò necessitato, per via della riforma del titolo V.

⁷ Da ciascun Consiglio regionale, tra i propri componenti, con voto limitato. Il Presidente e gli altri componenti della Giunta regionale non sarebbero stati eleggibili (ciò secondo l'emendamento 3.253 della Commissione, approvato in Aula nella seduta n. 241 del 13 novembre 2007). Le modalità di elezione sarebbero state definite da una legge dello Stato; il numero degli eletti in ciascuna Regione sarebbe variato in base alla popolazione, ma non secondo un criterio di stretta proporzionalità.

⁸ Un'ulteriore quota di senatori (uno nelle Regioni sino a un milione di abitanti; due nelle Regioni con popolazione superiore, anche in questo caso con voto limitato) sarebbe stata eletta da questi organi di consultazione fra la Regione e gli enti locali, previsti dalla legge di riforma del titolo V. Erano previste comunque alcune norme statali che ne prescrivessero un'omogeneità minima, che i singoli statuti regionali avrebbero dovuto rispettare. Sarebbero stati eleggibili senatori i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sarebbero stati i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano ad eleggere, con voto limitato, due senatori per ciascuna Provincia. Un ulteriore senatore per ciascuna Provincia autonoma sarebbe stato eletto dai rispettivi Consigli delle autonomie locali.

⁹ Ovvero provinciale, per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

attraverso: una modifica delle forme del vincolo di fiducia¹⁰; la previsione del potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato la revoca - oltre che la nomina - dei ministri¹¹; la modifica delle prerogative del Governo nella predisposizione dell'agenda dei lavori parlamentari (puntando ad una *più efficiente* attuazione del suo programma)¹².

Per quanto riguarda la procedura di normazione parlamentare, si configuravano quattro distinti procedimenti legislativi:

- a) un procedimento "bicamerale paritario"¹³;
- b) un procedimento "bicamerale a prevalenza Camera"¹⁴, nel quale il testo approvato, in prima lettura, dalla Camera dei deputati avrebbe potuto essere modificato dal Senato federale¹⁵, ferma restando in capo alla Camera la deliberazione sul testo definitivo;
- c) un terzo procedimento, secondo il quale, dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati, se le modifiche approvate dal Senato avessero riguardato materie di precipuo interesse regionale¹⁶, la Camera avrebbe potuto - esprimendosi definitivamente - ulteriormente modificarle o respingerle solo a maggioranza assoluta dei propri componenti;

¹⁰ Il rapporto di fiducia si sarebbe instaurato non più fra il Governo e le due Camere, ma fra il Presidente del Consiglio dei ministri e la Camera dei deputati. La fiducia sarebbe stata concessa al Presidente del Consiglio, sia pure dopo la formazione del Governo (e quindi con una valutazione della Camera che avrebbe avuto ad oggetto, oltre alla persona del Presidente del Consiglio, anche quelle dei ministri e il programma dell'Esecutivo). Per la sfiducia veniva invece innalzato il *quorum* per la presentazione della relativa mozione (firmata da almeno un terzo - e non più un decimo - dei componenti la Camera dei deputati) e previsto il requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione.

¹¹ Con la finalità di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio, sia nell'ambito della compagine governativa sia nel rapporto con le forze politiche che lo avessero sostenuto.

¹² Il Governo avrebbe potuto chiedere che un disegno di legge fosse iscritto *con priorità* all'ordine del giorno di ciascuna Camera e fosse votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine avrebbe dovuto "in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge".

¹³ Esso richiedeva che i due rami del Parlamento esaminassero, in successive letture, il progetto di legge e lo approvassero nel medesimo testo. Tale procedimento trovava applicazione solo per alcune categorie di provvedimenti. Si trattava di quelli che direttamente incidono sull'assetto costituzionale, o definiscono il quadro delle regole generali che presidono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane), nonché con l'Unione europea e le realtà internazionali.

¹⁴ Per la generalità dei progetti di legge, non si sarebbe consentito che il peso del Senato si trasformasse "in un veto non superabile, tale da paralizzare l'iter legislativo ed impedire l'attuazione del programma sul quale il Presidente del Consiglio" avesse ottenuto la fiducia della Camera.

¹⁵ Il Senato federale della Repubblica, al quale era trasmesso il testo approvato, su richiesta di un quinto dei suoi componenti avrebbe potuto esaminarlo e (entro trenta giorni dalla trasmissione, termine ridotto alla metà per i disegni di legge di conversione di decreti-legge) avrebbe potuto modificarlo.

¹⁶ Il conferimento di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo (articolo 118, comma secondo, della Costituzione) ed il coordinamento dell'attività amministrativa tra Stato e Regioni in determinate materie (articolo 118, comma terzo, della Costituzione); l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (articolo 119, comma terzo, della Costituzione); gli interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali (articolo 119, comma quinto, della Costituzione); i principi generali di attribuzione del patrimonio a Regioni ed enti locali (articolo 119, comma sesto, della Costituzione).

d) un quarto procedimento, nel quale sarebbe stato invece riservato al Senato l'esame del progetto di legge in prima lettura, spettando comunque alla Camera l'approvazione definitiva¹⁷.

La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione), esprimendo parere di nulla osta al testo approvato in I Commissione, considerato che la definizione di procedure differenziate avrebbe potuto "ingenerare incertezze quanto all'individuazione dell'*iter* applicabile a provvedimenti che, come accade tipicamente nel caso del disegno di legge finanziaria, si caratterizzano per l'ampiezza dei contenuti¹⁸", ravvisava l'esigenza di riformare la disciplina contabile di cui alla legge n. 468/1978, al fine di adottare una normativa relativa al coordinamento della finanza pubblica che regolasse "in maniera tendenzialmente stabile i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali sottraendo, per quanto possibile, tale materia alla decisione di bilancio annuale, anche al fine di contribuire ad una delimitazione dei contenuti della legge finanziaria".

Per quanto riguarda il rapporto Legislativo-Esecutivo nella procedura di normazione, veniva semplicemente razionalizzata una certa prassi nell'esercizio del potere legislativo da parte del Governo nelle due ipotesi in cui la Costituzione lo consente: la delegazione legislativa¹⁹ e la decretazione d'urgenza²⁰.

Per quanto riguarda il rapporto tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, si era formalizzato un esplicito necessario collegamento tra l'esercizio del potere del Capo dello Stato di nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e l'indirizzo politico espresso dal corpo elettorale²¹. Nelle intenzioni degli estensori, tale sanzione non avrebbe potuto pregiudicare la flessibilità della forma di governo parlamentare.

Il potere presidenziale di scioglimento veniva, ovviamente, limitato alla sola Camera dei deputati.

¹⁷ Tale modalità di approvazione era riservata unicamente alle leggi che avessero lo scopo di determinare i principi fondamentali nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (ex art. 117,3 Cost.). I relativi progetti di legge sarebbero stati individuati dai Presidenti delle due Camere, d'intesa tra loro, per essere assegnati al Senato federale della Repubblica che, dunque, li avrebbe esaminati sempre in prima lettura. Il testo approvato dal Senato federale sarebbe stato trasmesso alla Camera dei deputati, alla quale sarebbe spettato l'esame in seconda lettura e l'approvazione in via definitiva. La Camera avrebbe potuto modificare il testo approvato dal Senato a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

¹⁸ "Tra i quali, nell'esperienza degli ultimi anni, confluisce anche la determinazione di principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117,3 Cost., tradottasi nelle regole del Patto di stabilità interno".

¹⁹ Tutti gli schemi di decreti legislativi predisposti dal Governo sarebbero stati trasmessi alle Camere per essere sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti. In tal modo veniva generalizzato e costituzionalizzato un obbligo oggi solo eventualmente previsto nelle singole leggi di delega, ma già presente nell'ordinamento qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni (art. 14,4 legge n. 400/1988).

²⁰ Venivano esplicitati in Costituzione limiti di contenuto al potere del Governo di adottare decreti-legge già espressi dalla giurisprudenza costituzionale; venivano elevati a rango di norma costituzionale anche alcuni limiti alla decretazione d'urgenza già presenti nell'ordinamento (art. 15 legge n. 400/1988), ma formalmente derogabili da altra legge ordinaria. In particolare, non sarebbe stato più possibile con tale strumento: rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; conferire deleghe legislative; attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge.

²¹ La nomina avrebbe avuto luogo "valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati".

Egualemente veniva abrogata l'integrazione del Parlamento in seduta comune con delegati regionali in occasione dell'elezione del Capo dello Stato.

II. Diritto

1) Anche in uno stato federale la necessità di una seconda camera può essere discussa. Infatti, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 18 settembre 1947, Mortati sostenne²²: «Non è affatto vero che nello Stato federale ci sia un'esigenza istituzionale interna ad esso, che porti ad esigere due forme di rappresentanza popolare, quella dello Stato nel suo complesso e quella dei singoli Stati membri, e ciò perché nello Stato federale, una volta che esso sia formato, l'ultima istanza, il potere supremo, viene ad essere costituito non dai singoli Stati ma da tutto il popolo nella sua unità indifferenziata. Ed è a questo organo costituito dal popolo che si affida la funzione della revisione costituzionale. Se negli Stati federali, di norma (ma non sempre, perché abbiamo esempi di Stati federali in cui non c'è duplicità di Camere parlamentari, come nella Costituzione tedesca di Weimar, in cui c'è uno Stato federale, o per lo meno largamente decentrato, con decentramento garantito costituzionalmente, e dove tuttavia non esiste una seconda Camera, concorrente alla formazione delle leggi tale non potendosi ritenere il Reichsrat), vi è una duplicità di rappresentanza parlamentare, ciò avviene non per una esigenza intrinseca, essenziale a questa struttura statale, ma per ragioni di opportunità, perché essendovi differenziazioni costituite dai singoli Stati, differenziazioni di interessi, si ritiene opportuno che queste differenziazioni siano riflesse nell'organo supremo dello Stato, nel potere legislativo. Quindi la ragione che giustifica negli Stati federali la doppia Camera è una ragione che va oltre l'ambito di applicazione che riceve dalla Costituzione, cioè che è applicabile al di là di questo ambito, perché l'esigenza che la promuove è più vasta di quella che non sia costituita dai bisogni organizzativi dello Stato federale».

Quindi, non vi è alcuna ragione giuridica indotta dal federalismo, per prevedere una seconda Camera, depotenziata rispetto alla prima, come testimoniano - per quanto riguarda la procedura legislativa - anche le Repubbliche federali tedesca e statunitense.

2) I principali *committenti* delle proposte emendative che hanno successo in commissione sono i gabinetti dei vari ministeri (su questo primo profilo vanno ricordate le responsabilità dei vari direttori di area dei dicasteri/amministrazioni pubbliche), secondariamente le lobbies (su questo secondo profilo si devono chiamare le responsabilità di tutte le forze politiche presenti al Governo ed in Parlamento).

3) Se vengono differenziate le funzioni delle Camere non si produce maggiore efficienza o democrazia, perché - lo testimoniano le esperienze straniere - o una Camera è ridotta ad un ruolo decorativo (ed allora è meglio passare al monocameralismo, anche semplicemente per ridurre spese inutili), ovvero si istituzionalizzano conflitti che non migliorano la qualità della

²² A tali tesi può essere utile dare rilievo oggi, anche se allora erano rivolte ad affermare la rappresentanza degli interessi nella seconda Camera in fase di costituzione.

legislazione (perché il criterio principe per differenziare, cioè elencare delle materie di competenza prevalente/assoluta dell'una Camera a fronte dell'altra, non è risolutivo: la sfida senza soluzione a cui è stata sottoposta lo Corte Costituzionale, in questi anni, per trovare il confine tra legislazione statale e regionale lo dimostra). Una scelta consapevole si pone solo tra bicameralismo perfetto e monocameralismo²³. Quando il Costituente scelse il bicameralismo, lo fece anche per ragioni che poi non trovarono successo in Assemblea (mi riferisco alla tesi democristiana della rappresentanza degli interessi, ovvero alla tesi liberale e comunista della differenziazione di sistema elettorale: proporzionale Camera ed uninominale Senato); ma lo si fece soprattutto per una ragione condivisa sia dai democristiani, che dai socialisti, che dai comunisti, che dai liberali: garantire un maggior perfezionamento del testo normativo prodotto. Succede di incontrare il caso che venga approvata una legge con degli errori, prodotti dalla stratificazione degli interventi emendativi (come abbiamo visto soprattutto non di origine parlamentare), se non dalla mancanza di razionalità del progetto di legge presentato (sia esso di origine governativa che parlamentare; e non mi riferisco ovviamente agli errori di drafting): allora è necessaria una nuova legge. Tale evenienza è ovviamente più frequente quando c'è una sola Camera, ovvero una sola Camera con potere prevalente.

4) La via maestra per la semplificazione normativa è quella della delegificazione, cioè della sottrazione di alcune porzioni dell'ordinamento alla necessaria approvazione delle Camere (ovviamente evitando di sottoporre gli schemi di regolamento al vaglio preliminare delle commissioni parlamentari).

5) Ci sono dei settori dell'ordinamento che non subiscono le ventate di vorticiosa modernizzazione che conosce il settore economico (e non tutto per la verità), ma che attengono alla natura degli uomini; per rispondere alle necessità di tali settori sistemi costituzionali moderni, come USA, Paesi Bassi e Germania, prevedono - dichiarandolo come ragione di fregio nei loro siti web istituzionali - tempi di normazione lunghi, anni, a garanzia di una giusta ponderazione.

III. Una possibile soluzione diversa

Anche per diminuire le spese elettorali alla sola consultazione per una Camera (e non è scritto da alcuna parte che debba per forza essere quella dei deputati), contestualmente riducendo i componenti delle Camere a 300 membri ciascuna (quindi eguagliandole politicamente), si potrebbero seguire due strade alternative:

1. rendere identico il sistema elettorale e stabilire un unico voto²⁴ su unica scheda per entrambe le Camere (rispettando la filosofia e l'impianto della Carta; cosa che non è data, se invece si reintroduce il collegio uninominale al Senato, valutato non positivamente, per evidente contrasto con la locuzione "a base

²³ Come la parabola rumena del 22 novembre 2009 ha, in una certa misura, testimoniato.

²⁴ Vi dovrebbero essere coppie di liste (di partito/coalizione) abbinata - una per ogni Camera -, offerte all'elettore.

regionale” di cui all’art. 57c1, dalla stessa Assemblea Costituente nel gennaio 1948 (quando discusse ed approvò la legge elettorale del Senato della Repubblica vigente fino al referendum del 1993);

ovvero

2. rispolverare una tesi *espressa* in Costituente da alcuni avvertiti esponenti socialisti; cioè far eleggere la seconda Camera (quindi, non necessariamente il Senato della Repubblica) dai gruppi parlamentari legittimati dalle urne nella prima, proporzionalmente alla loro consistenza politica.

Con entrambe le soluzioni si avrebbero i benefici della seconda lettura da parte di una Camera formalmente equiparata per potere e di eguale rilievo politico (per via dell’eguale numero dei componenti), ed i benefici dell’identità politica tra le due Camere. I contrasti che dovessero insorgere tra le Assemblee, potrebbero poggiare, più frequentemente che non ora, su divergenti valutazioni tecniche delle singole questioni.

Ovviamente bisognerebbe garantire che le elezioni per la prima Camera siano democratiche veramente (con: democrazia interna ai partiti sanzionata da una giurisdizione costituzionale-politica, primarie egualmente garantite per legge costituzionale, scrutinio elettorale proporzionale e voto di preferenza su liste corte), e diano sicura governabilità (con gli strumenti del premio di maggioranza e dello sbarramento).

Si abbandonino pure interi settori della società economica *aperta* ai meccanismi spontanei di autoregolazione (ovviamente predefinendo cornici di principio e costituendo autorità di garanzia con poteri cogenti reali, altrimenti il sistema economico *libero/svincolato* involve nelle concentrazioni e nelle crisi di sovrapproduzione/incapacità di acquisto delle merci da parte del mercato), ma, per ciò che resta (che, se non è la gran parte dell’ordinamento, è comunque una sua parte ragguardevole), si eviti che gli argomenti della semplificazione normativa-legislativa, della snellezza del procedimento di legislazione, della efficiente *attuazione normativa* del programma di governo, servano da alibi per rompere il bel giocattolo della democrazia parlamentare, in cui l’indirizzo normativo lo dovrebbe esprimere il Parlamento.

Una piccola notazione conclusiva: nel sistema presidenziale²⁵, vi è *separazione* dei poteri, ergo il presidente USA non ha formalmente (né sostanzialmente) alcun potere di indirizzo legislativo; ma chi mai potrà affermare che non governi?

²⁵ Riducendo a fenomeno eccentrico la V Repubblica francese.