

## Su bicameralismo e riforme costituzionali

di Papirio <sup>1</sup>

(9 giugno 2008)

La possibilità, escogitata dal prof. Bin, di concorrere al dibattito fra costituzionalisti non celandosi dietro l'anonimato (che sarebbe ovviamente inaccettabile) bensì firmando con nome e cognome il proprio scritto, ma senza che questi vengano resi pubblici ai lettori del *forum*, mi pare preziosa e vorrei approfittarne, anche se io non appartengo propriamente alla comunità accademica. Infatti il mestiere che esercito da oltre un quarto di secolo, se da un lato mi ha posto e mi pone a contatto quotidiano, dall'interno, con la pratica e le vicende parlamentari, dall'altro mi impone di esprimermi in pubblico solo attraverso felpate e imparziali circonlocuzioni e di mantenermi sul piano della pura tecnica. Per una volta vorrei, invece, scrivere "parteggiando", con la speranza che le impressioni da me maturate sul campo possano offrire un contributo di una qualche utilità al dibattito sulle riforme istituzionali.

L'argomento è - va da sé... - la riforma del bicameralismo, con particolare riferimento al ramo che conosco meglio: il Senato. Il riferimento è rappresentato dai due successivi tentativi di riforma costituzionale approvati, rispettivamente dal centro-destra nella XIV legislatura e dal centro-sinistra sul finire della XV <sup>2</sup>, che presentano, in materia, non poche convergenze sostanziali; in particolare il secondo è stato già molto autorevolmente richiamato, fin dai primissimi momenti della XVI legislatura, quale possibile punto di partenza per una riforma costituzionale capace di raccogliere un ampio consenso <sup>3</sup>.

Lungi da me il sottovalutare - anzi! - la qualità della riflessione tecnica che ha prodotto i due testi, l'importanza del consenso politico che su di essi è stato a suo tempo raccolto e si sta nuovamente coagulando, ovvero i giudizi positivi espressi da tanta e tanto autorevole dottrina <sup>4</sup>. Tuttavia, da pratico del "retrobottega", non posso nascondere che la loro lettura mi suscita comunque forti preoccupazioni sul piano della loro reale attitudine a conseguire gli obiettivi perseguiti.

---

<sup>1</sup> Narra Livio che, allorché i Galli assalirono Roma e la misero a sacco (390 a. C.), i Romani si rifugiarono sul Campidoglio, ad eccezione di pochi vecchi, fra i quali il senatore Marco Papirio, che si sedette immobile e sdegnoso davanti alla Curia impugnando il bastoncino simbolo della sua carica. Quando un Gallo, dubitando si trattasse di una statua, gli tirò la barba, il senatore Papirio gli dette con quello una bastonata in capo. La scena è affrescata su una parete del salone Maccari di Palazzo Madama, con l'intitolazione "Il senatore Papirio e l'atto temerario del Gallo". Il Gallo, naturalmente, accoppò il senatore Papirio.

<sup>2</sup> Sono i notissimi e commentatissimi testo di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura (in origine AS 2544 e abbinati) pubblicato nella GU n. 269 del 18 novembre 2005 e bocciato dal *referendum* popolare del 2006, e atto Camera 553 e abbinati-A, approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera sul finire della XV legislatura (la relazione è stata presentata il 17 ottobre 2007), poi decaduto con questa. Di seguito nel testo sono indicati per brevità con le dizioni, forse improprie ma entrate nell'uso, di "testo Calderoli" e "testo Violante".

<sup>3</sup> Il neoeletto Presidente della Camera Fini, nel discorso di insediamento ha detto: "Nella passata legislatura la Commissione affari costituzionali di questa Camera ha messo a punto una proposta, ampiamente condivisa, per superare il cosiddetto bicameralismo perfetto, per rafforzare con equilibrio il ruolo dell'esecutivo e il potere di indirizzo e di controllo del Parlamento, per realizzare un federalismo unitario e solidale. Mi auguro che da essa si possa ripartire in questa legislatura per definire una nuova architettura costituzionale che faccia della nostra democrazia una democrazia più rappresentativa e più governante"(dallo stenografico della seduta del 29 aprile scorso).

<sup>4</sup> Sul testo Violante, ad esempio, si vedano gli interventi al seminario Astrid del 18 ottobre 2007, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Seminario-/>.

## Cenni fugaci sul bicameralismo

Prima di passare all'esame delle proposte, vorrei dedicare qualche cenno fugace a taluni aspetti del bicameralismo nostrano, cercando di cogliere qualche tratto distintivo dei due rami, nella considerazione che una riforma, per avere successo, dovrebbe saper distinguere quanto, nell'esistente, c'è di vitale e merita di essere salvato - e magari valorizzato e sviluppato - da quanto appare non più vitale e va superato. Questo per non gettare, come si dice, il bambino con l'acqua sporca, e anche per evitare salti nel vuoto, causa poi di lividi dolorosi.<sup>5</sup>

Partiamo, dunque, dal dato di un bicameralismo che sul piano costituzionale (e anche legislativo, laddove interviene) si presenta pressochè perfettamente paritario, sia quanto a funzioni, sia quanto a investitura e legittimazione degli organi - elezione diretta a suffragio universale, sulla base di liste presentate dai partiti e di una articolazione territoriale dei collegi, pur con elettorati e sistemi elettorali parzialmente diversi<sup>6</sup> - e che, tuttavia, presenta ben percepibili differenze, radicate nel carattere e nella storia dei due rami<sup>7</sup>.

Un ruolo indubbio, nel segnare il diverso carattere dei due rami, con effetti che durano tuttora, lo hanno giocato i due sistemi elettorali in vigore fino al 1993,. Questi, come è noto, configuravano il seggio alla Camera come il premio di una dura competizione politica - innanzi tutto contro gli altri candidati nella medesima lista nel proprio collegio! - in cui ogni capo partito aveva modo di farsi valere e di misurare la propria reale forza (si ricordino le decine di migliaia di preferenze conquistate da certi *leader*), mentre al Senato, in virtù del sistema qui applicato, la candidatura in un buon collegio poteva rappresentare il giusto coronamento di una onorata carriera politica, ovvero la garanzia di accesso al Parlamento per una personalità che i partiti volevano sottrarre a un confronto troppo aspro<sup>8</sup>. Ed è un dato di fatto che i *leader* di quasi tutte le forze politiche siano stati sempre eletti alla Camera (ricordo solo le eccezioni di Spadolini e Malagodi). Così come non è casuale che, quando la ricerca di equilibri politici più avanzati ha portato ad affidare all'opposizione parlamentare dell'epoca la presidenza di uno dei due rami, sia sempre stata la Camera la sede di tale innovazione. Dunque, per il primo quarantennio repubblicano - almeno prima del maggioritario... - si è radicato fra i due rami un "clima" diverso, con una Camera dalla politicità più accesa, laboratorio politico avanzato, e un Senato con pari legittimazione politica ma più atto al confronto pacato, vera camera di riflessione e raffreddamento<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Manzella (*Le Riforme che servono al Paese*, in "Repubblica" - 19 maggio 2008) da ultimo ha ricordato che la Costituzione è "Organismo, si è detto, non meccanismo: e dunque anche impasto di storia, di identità, di comune sentire. Ma il punto è sempre quello: se non si tiene conto, come bussola ad ogni passo, dei suoi intimi equilibri, non si va da nessuna parte".

<sup>6</sup> I diversi limiti di età per l'elettorato, specie attivo, sembrano aver perduto ormai ogni utile funzione (ove mai l'abbiano avuta) e residuare come mero fattore di complicazione delle operazioni elettorali.

<sup>7</sup> Sul nostro bicameralismo, segnalo in particolare l'ampia e ricca riflessione di Carlo Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, nel *Forum* di "Quaderni costituzionali", <http://www.forumcostituzionale.it/site/paper-del-forum.html>.

<sup>8</sup> "Del resto, mentre per me, repubblicano, essere eletto in senato era indubbiamente una promozione, un innalzamento di prestigio, per un comunista - tranne per alcuni ben selezionati - essere mandati in senato dopo una bella carriera di partito e istituzionale a livello locale o regionale era, dal punto di vista politico, un po' un glorioso pensionamento." Così Giovanni Ferrara, nel bellissimo *Il fratello comunista*, 2007, pag. 136.

<sup>9</sup> "L'ambiente parlamentare favorisce in realtà assai di più gli incontri pacifici che gli scontri violenti; questi si vedono e fanno clamore, quelli non si vedono e non si sentono, ma di fatto, al contrario di quel che pensa la maggior parte dei cittadini, il Parlamento è un luogo sostanzialmente sereno e laborioso; certo, molto dipende dai tempi e dalla qualità degli uomini e dei partiti, ma in quegli anni (*quelli dei Governi Craxi, n.d.r.*)... il clima, specie quello del senato, si conservò assai civile." Ferrara, op. cit., pag. 136.

Un altro fattore di differenziazione è legato, mi pare, al dato meramente quantitativo della diversità dimensionale. Di necessità il regolamento della Camera, che deve governare un organo di più di seicento componenti, è ben più analitico e dettagliato di quello del Senato. E' poi evidente, in molti passaggi di quel testo, insieme ad una stratificazione storica degli istituti e delle procedure che manca nel regolamento del Senato, un dato che appartiene alla "cultura" di Montecitorio, e cioè lo sforzo di procedimentalizzare molti snodi, su cui viceversa il regolamento di palazzo Madama, tanto più sintetico, volutamente tace, affidandone lo scioglimento al libero confronto politico e alla duttilità della prassi. Come conseguenza, sotto vari profili l'ambiente di palazzo Madama è più "decisionale", meno irrigidito da regole, lasciando più libero il dispiegarsi delle forze in campo (il che fra l'altro ha favorito - specie nelle particolari condizioni della XIV legislatura - quella marcata "torsione maggioritaria" di cui ha detto Manzella, senza i temperamenti apprestati alla Camera).

Laddove regolamenti e prassi si prestano a una lettura parallela, emergono significative differenze di tono: paradigmatica la questione di fiducia<sup>10</sup>. La puntuale disciplina del regolamento della Camera mira a una evidente "drammatizzazione" procedurale dell'istituto, facendo pagare al Governo un specifico prezzo (l'attesa di 24 ore, la sospensione dei lavori nelle varie sedi, il dover comunque subire la illustrazione degli ordini del giorno in Aula...) per aver deciso di ricorrere a uno strumento che schiaccia l'ordinato dispiegarsi del confronto parlamentare e preclude ogni votazione sulle proposte emendative presentate dai deputati; al Senato la prassi (nel voluto silenzio del regolamento) ha invece esaltato la politicità di quella fase, sicché dopo la posizione della questione di fiducia, i Capigruppo si riuniscono subito e organizzano la successiva discussione dell'Assemblea, non incontrando sostanzialmente alcun limite se non quelli derivanti dal libero confronto delle rispettive volontà e dai rapporti di forza<sup>11</sup>. Il che anche qui assicura dunque al Governo e alla sua maggioranza - beninteso ove ci siano i numeri - di far prevalere con immediatezza la propria volontà senza incontrare ostacoli o pagare balzelli.

Anche riguardo alla conversione dei decreti-legge, il diverso approccio dei due rami appare di marcata evidenza. Norme e prassi della Camera, a fronte della scelta del Governo di avvalersi della decretazione d'urgenza e di imporre così le sue priorità ai lavori parlamentari, mirano soprattutto a garantire ai propri organi - Commissioni e Assemblea - un adeguato spazio istruttorio, nonché sufficiente tribuna all'opposizione. Viceversa regole e prassi del Senato si fanno carico di una esigenza di compatibilità complessiva, "di sistema" se vogliamo, mirando essenzialmente ad assicurare che l'iter parlamentare di conversione si concluda entro il termine costituzionale e che anche l'altro ramo abbia sufficiente tempo per intervenire nel merito<sup>12</sup>. Spazi all'istanza senatoriale vengono semmai recuperati sul piano dell'ammissibilità degli emendamenti, ove come è noto la

---

<sup>10</sup> Sulle differenze, v. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in Gianfrancesco e Lupo (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dilattica tra maggioranza e opposizione*, 2007.

<sup>11</sup> Anche riguardo alla sospensione delle attività fino al voto, la prassi dell'ultima legislatura è oscillante, restando in ultima analisi affidata al clima politico la decisione al riguardo.

<sup>12</sup> Una "cortesia istituzionale" (ma ben più di una formale cortesia in realtà si tratta) che come è noto la Camera non ha mai ritenuto di ricambiare, continuando ad applicare la norma transitoria che preclude il contingentamento ai dibattiti sui ddl di conversione, e di fatto spesso inviandoli al Senato al limite della scadenza del termine costituzionale.

prassi della Presidenza di Palazzo Madama è assai meno severa di quella di Montecitorio<sup>13</sup>.

Ancora, considerazioni analoghe potrebbero farsi per la programmazione dei lavori in generale: la disciplina regolamentare della Camera, articolata fino al limite del dettaglio iperrealistico e mirante a porre le basi di uno "statuto dell'opposizione"<sup>14</sup>, contrasta vivamente con le scarse norme del Senato, riempite da una prassi straordinariamente elastica, adattabile e adattata al mutare degli scenari politici e degli assetti degli schieramenti.

Altri profili - ma qui, ne sono consapevole, si entra nel campo del difficilmente dimostrabile *per tabulas* - attengono ai contenuti. Non di rado la Camera (anche qui conta probabilmente il fattore quantitativo) è apparsa più incline del Senato ad approvare testi legislativi ricchi di disposizioni di principio ma meno pregnanti quanto al contenuto<sup>15</sup>, ovvero maggiormente permeabile, rispetto al Senato, alle *lobbies* e alle richieste dei microgruppi di interesse, fonte di mini-emendamenti e leggi sui temi più diversi, significativi - e intellegibili - solo per pochi intimi; per contro, fino a un passato recente il Governo poteva contare in genere su un Senato più "amicale" e in definitiva disciplinato nei confronti dei suoi indirizzi.

In definitiva, volendo tentare un uno schizzo impressionista sui "caratteri" dei due rami, potrebbe rappresentarci una Camera quale sede primaria per la rappresentanza della politica espressa dal sistema dei partiti e dal relativo ceto, più fortemente dialettica nel rapporto con il Governo, più attenta alla tutela delle prerogative proprie e di tutte le proprie componenti politiche (forse più che a quelle dei suoi singoli componenti), gelosa custode del proprio ruolo; e un Senato più "efficientista", sensibile all'istanza decisionale, vocato ad ospitare anche singole personalità di spicco<sup>16</sup> e nel contempo più collaborativo con l'altro ramo e in generale più "governativo".

### **Le "lungaggini" del bicameralismo. Il rapporto di fiducia.**

Sia consentito, incidentalmente, tentare di sgombrare il campo dalla ricorrente argomentazione (soprattutto giornalistica, ma non solo) che il bicameralismo paritario sia responsabile delle "lungaggini legislative" e che, per ciò solo, il procedimento legislativo debba essere pesantemente riformato. Al riguardo, va ricordato (ma è ovvio) che la

---

<sup>13</sup> Una possibile lettura potrebbe ricondurre tale diversa attitudine delle Presidenze, anche qui, a un fattore quantitativo, essendo certo meno arduo fronteggiare gli emendamenti prodotti da trecento senatori che quelli presentati da seicento deputati. Sotto questo profilo, pertanto, ai singoli senatori residua una possibilità di incidere sul merito dei provvedimenti che manca ai singoli deputati.

<sup>14</sup> Tuttavia, non pare che quella disciplina "viva" nei termini della lettera del regolamento, né che i tanti istituti in cui si è incarnato lo "statuto dell'opposizione" alla Camera (temi e tempi riservati all'opposizione, relazione e testo di minoranza, ecc.) abbiano riscosso un particolare interesse in quelle forze politiche che, in ipotesi, avrebbero dovuto giovarsene (esito identico, peraltro, a quello conseguito dai più limitati ma consimili istituti introdotti al Senato): v. Rizzoni, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare* cit.

<sup>15</sup> Talvolta, se vogliamo dirla più schiettamente, al limite del puramente declamatorio: si veda, quale non commendevole esempio, il disegno di legge sui piccoli comuni, approvato nella XV legislatura da Montecitorio a larga maggioranza e divenuto l'atto Senato n. 1516, molte delle cui disposizioni si limitano a enunciare la facoltà, per comuni e regioni, di svolgere attività che peraltro già rientrano pacificamente nelle rispettive competenze ai sensi della normativa vigente: in sostanza, un testo in buona parte privo di reale contenuto normativo.

<sup>16</sup> Vocazione che troverebbe coerente sviluppo in un sistema elettorale basato su collegi uninominali, che dovrebbero consentire, insieme, un forte radicamento territoriale e la possibilità di emergere a figure non necessariamente espresse da (o comunque filtrate da) il sistema dei partiti.



questione si presenta in termini radicalmente differenti a seconda che le Camere siano politicamente omogenee (come è avvenuto fino a poco tempo fa), ovvero non lo siano. Nel secondo caso, è evidente che davvero il bicameralismo paritario rischia di paralizzare il procedimento legislativo. La XV legislatura ne ha offerto un buon assaggio.

Ma - ove quel presupposto sia assicurato - le lungaggini sono un falso problema. Abbiamo visto approvare leggi, dalla presentazione della prima proposta al messaggio finale - se e quando c'era una volontà politica - in meno di cento ore. Semmai, il bicameralismo paritario è stato (ma in altri tempi) il primo responsabile dell'alluvionale profluvio di norme primarie che caratterizza il nostro ordinamento, quando più di novecento parlamentari, organizzati in un paio di dozzine di commissioni permanenti, producevano ininterrottamente a tutto vapore, lungo tutto il corso dell'anno, leggi e leggine di ogni tipo, genere e dimensione. Insomma, quando c'è un indirizzo politico chiaro, con forze politiche e relativi Gruppi parlamentari coesi e disciplinati, non è il bicameralismo il problema. Semmai, la necessità di acquisire il consenso di due corpi legislativi che assommano oltre novecento componenti porta, nei testi *omnibus* ad esito (positivo) garantito, al progressivo gonfiamento degli stessi<sup>17</sup>. E sempre l'esperienza mostra che, ove sussistano invece sostanziali problemi politici nella costruzione del consenso su un testo, questo sovente si arena fra Commissione e Aula, più che nella *navette* fra un ramo e l'altro.

In termini non troppo dissimili si pone la questione del rapporto fiduciario: che il Governo debba godere la fiducia di due camere non è un dramma se queste sono politicamente omogenee - semmai risulta inutilmente ripetitiva la duplicazione dei relativi rituali - mentre lo diviene se queste esprimono maggioranze non identiche. Di nuovo, valga l'esempio della legislatura testè conclusa.

Dunque, il bicameralismo paritario è divenuto - lapalissianamente - un problema nel momento in cui i sistemi elettorali sono stati configurati in maniera tale da dare luogo a maggioranze non omogenee nei due rami. Per converso, è stato osservato che, nel momento in cui la diversità dei risultati elettorali ha trasformato l'attuale bicameralismo paritario in un problema, la trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali da problema si è trasformato in soluzione<sup>18</sup>.

Le proposte di riforma Calderoli e Violante hanno, come è ben noto, affrontato il nodo con soluzioni sostanzialmente convergenti: infatti entrambe le proposte riformano il bicameralismo paritario operando essenzialmente sul Senato.

Quanto alla struttura, entrambi i testi mirano a trasformare il Senato in organo rappresentativo delle autonomie, ma in modi differenti. Il testo Calderoli mantiene l'elezione a suffragio universale e diretto, da svolgersi però contestualmente alle elezioni dei singoli consigli regionali. Alle attività del Senato partecipano rappresentanti delle

<sup>17</sup> Si veda, da ultimo, la finanziaria 2008, passata dagli originari 531 commi del testo presentato dal Governo ai 1193 del testo definitivo, o - pochi giorni dopo - al decreto-legge cd. "milleproroghe" di fine anno (31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2001, n. 31), che nel testo originario constava in tutto di 108 commi e, alla fine dell'iter di conversione, era giunto a quota 278. Occorre tuttavia evitare l'errore di imputare la sostanza di tutti e tutti interi gli emendamenti aggiuntivi ai parlamentari: chi ha seguito l'iter delle finanziarie sa bene che il processo endogovernativo di confezione del disegno di legge, con la faticosa mediazione fra le diverse amministrazioni, centrali e periferiche, e le più varie istituzioni e *lobbies* pubbliche e private, non si arresta affatto al momento della formale presentazione del disegno di legge al Parlamento per l'avvio della prima lettura, ma prosegue ininterrottamente e si trasferisce all'interno delle Camere, alla ricerca di un deputato o un senatore disponibile a farsi carico del relativo emendamento.

<sup>18</sup> Falcon, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in "Le regioni", n. 1/2007.

regioni e delle autonomie locali, ma senza diritto di voto. Il testo Violante prevede invece che i senatori siano eletti dai Consigli regionali nel proprio seno e dai consigli delle autonomie locali fra i consiglieri comunali, provinciali e delle città metropolitane.

## **Il nodo irrisolto delle proposte di riforma: il procedimento legislativo**

Quanto al procedimento legislativo, entrambe le proposte di riforma imboccano decisamente la strada di una sua diversificazione in diverse tipologie, in relazione al contenuto delle proposte di legge in esame.

Si tratta, in realtà, di una strada obbligata, nella misura in cui entrambi gli aspiranti riformatori vogliono superare decisamente l'attuale bicameralismo paritario, muovendo verso un Senato fortemente connotato come "federale": a questo punto, non è ovviamente pensabile di mantenere un suo ruolo paritario con la Camera per tutta la legislazione. Da qui la necessità di distinguere diverse tipologie di leggi, in relazione al loro contenuto, prevedendo per ciascuna un procedimento approvativo differenziato, nel quale al Senato sia conferito un ruolo e un peso a loro volta diversificati, fino alla soglia della irrilevanza. Ecco dunque l'aggancio inevitabile fra tipologia del procedimento legislativo e categorie di leggi, da distinguere a seconda del contenuto. E il criterio discriminante non può non essere agganciato alla ripartizione della competenza legislativa per materia fra Stato e Regioni contenuta nel Titolo V.

Questo mi pare, di tutto l'assetto delle due riforme, l'aspetto più fragile e suscettibile di fallimento, ma tale - per la sua centralità - da compromettere l'intero quadro riformatore. Valga, in sintesi, l'allarme lanciato da Ugo De Siervo<sup>19</sup>: appare sostanzialmente impossibile, e comunque fonte di conflitti senza fine, l'aspirazione a distinguere puntualmente, nella produzione di norme primarie, a quale delle diverse materie ciascuna debba essere ascritta. L'infelice riforma del Titolo V e la copiosa, tormentata giurisprudenza con cui la Corte costituzionale ha cercato di superare o aggirare la marea di questioni irrisolte (o determinate!) da quella<sup>20</sup> rendono tale operazione di ancor più ardua praticabilità.

Il problema, invero, non era stato ignorato dall'aspirante riformatore della Calderoli che, all'ultimo comma della nuova stesura proposta per l'art. 70, aveva disegnato una procedura per dirimere le questioni di competenza legislativa fra le due Camere (mediante intese assunte direttamente dai due Presidenti ovvero deferite a un comitato paritetico), precisando inoltre che le relative decisioni non erano sindacabili in alcuna sede (così da prevenire il contenzioso avanti la Corte). Ma la risposta, pur ingegnosa, non appare appagante: perché da un lato non evita lo stallo del procedimento legislativo nel caso di radicale disaccordo fra due soggetti pariordinati, e dall'altro implica - all'opposto - che un eventuale accordo di ferro fra i due - stante la assoluta insindacabilità delle loro decisioni, veri *interna corporis* - potrebbe nei fatti vanificare la regolazione costituzionale delle rispettive competenze.

Si ponga mente poi al problema dell'emendabilità dei testi, ovvero del giudizio di ammissibilità di ciascun emendamento che dovrebbe essere effettuato alla stregua delle diversificate competenze delle Camere: anche qui, si accolla alle presidenze dei due rami (e a quelle di tutte le Commissioni permanenti!) un onere insostenibile, che le vedrebbe

<sup>19</sup> Nel *forum* di Astrid citato.

<sup>20</sup> Una ragionata illustrazione è in Marcelli-Giammusso, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V - 5 anni e 500 pronunce*, Servizio studi del Senato, 2006.

oscillare fra il rischio di vanificare *day by day* la norma costituzionale da un lato, e quello di azzerare il potere di emendamento dei singoli parlamentari dall'altro.

E si può aggiungere il pericolo che, a fronte delle difficoltà e delle complicazioni del percorso parlamentare, il sistema - stante la sua insopprimibile esigenza di un flusso continuo di normazione primaria - per evitare l'infarto, cerchi percorsi alternativi (ad esempio mediante deleghe ancor più vaste e generiche di quelle pur già tanto vaste e generiche cui l'esperienza ci ha assuefatti) tali da alterare significativamente l'assetto della forma di governo.

E dunque, se la scelta di un Senato "federale" porta ad esiti impraticabili sul fronte del procedimento legislativo, è forse il caso di ripensare tale orientamento.

### **Modesta proposta per prevenire**

*Si parva licet*, si potrebbe muovere da una considerazione circa il carattere e le vocazioni *attuali* delle due Camere, come sopra sommariamente accennati, per accentuarli e valorizzarli, ma senza giungere alla marcata differenziazione ipotizzata dai due testi ricordati.

Al fondo, c'è naturalmente l'idea che mediante il 138 la Costituzione possa essere sì modificata, corretta, aggiornata, ma non palinogeneticamente riscritta - il che rileva anche sul piano non secondario della praticabilità, alla luce del fallimento del tentativo di Grande Riforma esperito dalla Calderoli<sup>21</sup>.

Ciò non significa affatto porsi obiettivi circoscritti, dal momento che, pur con interventi limitati e mirati, si dovrebbe puntare a:

- un più equilibrato coordinamento del complesso della normazione statale primaria con le istanze delle autonomie territoriali e un più incisivo raccordo (sia in "ascesa" che in "discesa") con l'Unione europea;
- una più elevata qualificazione del procedimento legislativo e una migliore qualità dei suoi prodotti;
- una sua minore permeabilità alle istanze delle micro-*lobbies*;
- porre, in prospettiva, le premesse per una riduzione strutturale dello *stock* della normazione primaria e per il processo del suo riordino<sup>22</sup>.

Con queste premesse, si potrebbe pensare a evolvere l'attuale sistema - attraverso limitate e puntuali modifiche costituzionali o legislative - verso un bicameralismo non più paritario, che si fondi su:

1. il mantenimento dell'investitura diretta per entrambe le Camere, ma con forme di rappresentanza "orientate" (in virtù dei rispettivi sistemi elettorali, più che per prescrizione costituzionale) a istanze parzialmente differenziate:

- la Camera alla rappresentanza delle forze politiche organizzate, per la governabilità (attraverso maggioranze definite e stabili), sede dei gruppi dirigenti dei partiti (o comunque selezionati da questi ultimi - risultato nei fatti già conseguito dal sistema elettorale vigente, pur se in termini non entusiasmanti);

- il Senato al raccordo con le autonomie territoriali e con l'Unione Europea, sede di un personale politico selezionato con criteri parzialmente differenti (interessante, ad esempio, nella proposta Calderoli l'ipotesi di elezione dei senatori di ciascuna regione contestualmente alle elezioni regionali)<sup>23</sup>;

<sup>21</sup> Grande Riforma che, non si dimentichi, è stata sottoposta al giudizio del corpo elettorale, che l'ha respinta.

<sup>22</sup> Sia consentito inserire a piè di pagina una nota di scetticismo nei confronti delle scorciatoie semplificatorie escogitate nel tempo (quale, da ultimo, la nota clausola "taglialeggi") per le ragioni efficacemente sintetizzate da Villone, *Cancellare cinquemila leggi può anche essere una calamità*, in "Il riformista", 8 aprile 2008.

<sup>23</sup> L'investitura diretta di entrambe le Camere, nella forma prospettata dalla Calderoli, appare preferibile alla soluzione della Violante, che sembra recare con sé il rischio di portare in Senato un ceto politico troppo

2. Rapporto fiduciario di sola spettanza della Camera<sup>24</sup>;
3. Procedimento legislativo sempre bicamerale, ma con clausola di prevalenza della Camera.

Si prospetta dunque una parziale scissione fra circuito fiduciario, fondato sul rapporto esclusivo Governo-Camera (equilibrio che a sua volta si fonda su una Camera in cui il sistema elettorale ha ormai abbandonato il proporzionalismo puro al fine di favorire il duplice obiettivo del raggiungimento di una maggioranza, e della sua stabilità) e procedimento legislativo: questo dovrà esprimere l'equilibrio fra una Camera "della maggioranza di Governo e delle opposizioni" e un Senato "del territorio" o meglio, del raccordo verso l'alto (Unione europea) e verso il basso (autonomie territoriali)<sup>25</sup>.

In questa prospettiva, non dovrebbe introdursi alcuna distinzione nel procedimento legislativo sulla base del contenuto della legge: tutte le leggi dovrebbero (continuare ad) essere approvate con il medesimo procedimento, e dunque essere frutto di quell'incontro<sup>26</sup>. In questo modo si ottiene molto più sicuramente, fra l'altro, l'obiettivo (perseguito da entrambe le proposte riformatrici, ma forse non fino in fondo) di una legislazione statale più *sensibile nella sua generalità* alle istanze di raccordo con le autonomie territoriali.

Ma poiché un sistema che implica maggioranze numeriche diverse nei due rami impone di predisporre meccanismi di soluzione dei conflitti rapidi ed efficaci, un eventuale contrasto fra Senato e Camera nel procedimento legislativo dovrà trovare risposta in una clausola generale di supremazia della Camera, fondata su un aggravamento procedurale: ad esempio una qualche forma di maggioranza qualificata, che peraltro non ecceda la maggioranza di Governo, ma semmai la metta alla prova<sup>27</sup>.

In tale prospettiva si cala anche la prospettata riduzione del numero di parlamentari, che potrebbe essere anche più marcata al Senato che alla Camera<sup>28</sup>.

## **Il nome della cosa**

debole e, tutto sommato, poco motivato (stanti gli scarsi poteri che quel testo lascia a Palazzo Madama): in quei termini, viene in questione l'utilità stessa del bicameralismo.

<sup>24</sup> ... più storicamente orientata del Senato, come si è detto, a un rapporto dialettico "forte" con il Governo.

<sup>25</sup> Quanto al primo profilo, non sarebbe forse neppure necessaria una espressa previsione costituzionale: il pensiero corre alla *House of Lords*, che si è assunta, e svolge di fatto, una rilevante e incisiva funzione di raccordo fra l'ordinamento della UE e l'ordinamento interno del Regno Unito.

<sup>26</sup> Così la "quarta proposta" di Barbera, in Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sul Titolo V della parte seconda della Costituzione - Documenti presentati alle Commissioni*, n. 128, parte terza, 2008, pag. 100.

<sup>27</sup> Emerge, come si vede, un legame con la questione della riforma del 138 della Costituzione, che da varie parti - anche alla luce dei precedenti .... - si vorrebbe mettere al riparo della disponibilità della sola maggioranza di Governo. A voler sbrigliare la fantasia, si potrebbe anche pensare che, nel caso in cui la Camera, avvalendosi di tale supremazia, approvi un testo avversato dal Senato, una minoranza qualificata di quest'ultimo possa sollevare in tempi stretti la questione di legittimità costituzionale avanti la Corte sulle disposizioni oggetto del contrasto.

<sup>28</sup> Per quanto riguarda il Senato, l'ipotesi prospettata appare conciliabile con una riduzione numerica dei componenti anche superiore in percentuale a quella della Camera (non riesco a sottrarmi alla suggestione del Senato degli Stati Uniti, l'autorevolezza dei cui membri è inversamente proporzionale al loro numero...); semmai, la logica della rappresentanza territoriale vorrebbe un ulteriore riequilibrio nel numero di parlamentari per ciascuna Regione a danno di quelle più popolose (di cui è già traccia nel "minimo sette" costituzionale), che peraltro non sembra affatto nei voti delle forze politiche, nemmeno di quelle più dichiaratamente federaliste. Per quanto riguarda la Camera, invece, presterei attenzione a non eccedere con la riduzione numerica, inseguendo demagogie "anticasta": la riduzione quantitativa incide anche sulla qualità della rappresentanza.



*Last but not least*, la questione del nome. Le due proposte di riforma costituzionale coincidono nel battezzare la futura Camera alta "Senato federale della Repubblica". Pur inchinandomi al quasi plebiscitario consenso dei rappresentanti della Nazione dei due principali schieramenti politici, non posso non rievocare gli articoli 1 e 5 della Costituzione (dove la Repubblica è qualificata "democratica", non federale, "una e indivisibile"...) e aderire *toto corde* alle sobrie parole di una meditata dottrina: "*As it is evident, the problem of the differentiation between the Italian Republic as a regional State and the federal States has been at stake again in a discussion where the clarity of the concepts used by the participants in the discussion has been missing and the politicians have been adopting the federal terminology only for exigencies of propaganda, that is spreading false or exaggerated statements about their programs in order to gain the support of the electorate.*"<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Bartole, *Improving the representation of regions and local authorities in Europe in 2<sup>nd</sup> chambers*, in *Conference on bicameral systems and representation of regions and local authorities: the role of second chambers in Europe*, Parigi, 2008. E Barbera (op. cit.) motiva ampiamente perchè "non introduce in Costituzione il concetto di "Stato federale"".