

A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?

di Renzo Dickmann *

1. Nel dibattito sulle riforme costituzionali la questione della revisione del bicameralismo perfetto – o, meglio, “simmetrico” - presenta un rilievo primario, confermato dalla costante attenzione sul tema da parte della politica, delle istituzioni, della stampa e della dottrina giuridica.

In tema di riforme organiche della Costituzione per mutare in particolare forma di governo e bicameralismo, nella corrente legislatura si registrano al momento i seguenti progetti di legge S.216 Cossiga; S. 894 D’Alia; S.1086, Ceccanti ed altri; S.1114, Pastore ed altri; S. 1589, Finocchiaro ed altri; S.1428 Peterlini ed altri; S.1548, Benedetti Valentini; S.1590, Cabras ed altri; C.16 Zeller ed altri; C.651 D’Antona; C.978 Bocchino ed altri; nonché C.441, Amici ed altri, che riproduce la cd. “bozza Violante”, cioè il testo unificato presentato all’Assemblea della Camera nella XV legislatura, al termine dell’esame di numerosi progetti di revisione costituzionale, dalla Commissione Affari costituzionali presieduta dall’on. Violante (C.563 abb.-A, XV), integrato dalle modifiche apportate in aula ai primi tre articoli nel corso del relativo esame svoltosi tra i mesi di ottobre 2007 e gennaio 2008. In questa sede ci si limiterà ad alcune riflessioni sulle implicazioni giuridiche di ordine costituzionale conseguenti alla revisione della simmetria del bicameralismo legislativo, senza scendere nel dettaglio delle previsioni dei singoli progetti di legge.

La ponderazione di tale questione in termini solo politici non consente di cogliere le implicazioni sul piano giuridico di un eventuale superamento del bicameralismo simmetrico non accompagnato da soluzioni capaci di neutralizzare alcune potenziali questioni problematiche di ordine essenzialmente giuridico.

Allo stato la Costituzione connette le due Camere in regime procedurale bicamerale simmetrico solo per lo svolgimento dei procedimenti legislativi ordinario e di revisione costituzionale. Altrimenti assegna specifiche attribuzioni al Parlamento in seduta comune. Ne deriva che ordinariamente ciascuna Camera, quando non eserciti attribuzioni legislative, agisce come potere autonomo e indipendente.

La questione è pertanto stabilire le cautele necessarie a che l’introduzione di un modulo procedurale asimmetrico ai fini dell’esercizio della funzione legislativa non determini alterazioni nella funzionalità delle Camere e non costituisca un nuovo profilo problematico del regime giuridico dei relativi atti.

2. Nei due ultimi complessi ed articolati tentativi di riforme costituzionali della XIV e della XV legislatura si erano messi in discussione alcuni dei presupposti della posizione paritetica delle due Camere allo scopo di superare il bicameralismo simmetrico, assunto quale causa di fondo delle disfunzioni nelle relazioni tra Parlamento e Governo nello svolgimento della funzione di governo .

Al riguardo si osserva che superando il bicameralismo simmetrico attraverso la differenziazione delle competenze legislative delle due Camere e/o la relativa modalità di costituzione verrebbero messe in discussione nei loro fondamenti sia le attuali funzioni del Parlamento in seduta comune, quasi non toccate dai progetti di riforma (se non in materia di elezione del Presidente della Repubblica) sia le funzioni parlamentari di natura non legislativa, perché cambierebbero alcuni dei presupposti costituzionali sui quali risulta fondata la posizione paritetica tra le due Assemblee nelle relazioni reciproche, oggi di ordine solo procedurale e limitate alle forme del procedimento legislativo.

Inoltre dai dibattiti svoltisi nelle precedenti due legislature la riforma del bicameralismo è stata ritenuta funzionale al cambiamento della forma di governo, mentre non è dimostrabile che tra i due obiettivi esista una connessione oggettiva, di ordine giuridico, soprattutto finché la forma di governo rimane di tipo parlamentare.

Sotto questi profili le soluzioni prospettate nelle riforme tentate nella XIV e nella XV legislatura scontano l'interpretazione del superamento del bicameralismo simmetrico legislativo in funzione della preservazione della decisione legislativa come sede primaria delle decisioni di governo: le varie soluzioni prospettate miravano a differenziare le due Camere essenzialmente al fine di agevolare la governabilità, e solo secondariamente ad integrare nel circuito decisionale costituzionale politico anche le regioni e le autonomie locali nel quadro di una riconfigurata camera federale.

Questa impostazione è riprodotta nell'impianto dei progetti finora presentati nella corrente legislatura, in alcuni dei quali sono presenti interessanti proposte ai fini dell'aggiornamento del modello parlamentare in vigore.

Tuttavia molte delle soluzioni prospettate sono ancora condizionate dalla scelta di differenziare – pur tra vari correttivi – le competenze delle due Camere *ratione materiae*, facendone derivare varianti del procedimento legislativo e del regime della legge che lo conclude.

A parere personale questa soluzione implica la creazione di dimensioni distinte di attribuzioni costituzionali, evidenti in caso di contenzioso circa la *forma legis eligenda*, primo passo per radicare le relazioni reciproche tra le Camere (e tra ciascuna di queste e il Governo) in termini di confronto competitivo, con la conseguenza di indebolirne la posizione costituzionale e indurre il sistema ad evolversi in senso presidenziale o semipresidenziale.

Per neutralizzare tale rischio potrebbe prevedersi l'insindacabilità delle leggi sotto il profilo dei vizi del procedimento: una simile soluzione sarebbe tuttavia una grave forzatura sul piano delle garanzie costituzionali in quanto le forme della legge sono pur sempre anche limiti al potere del legislatore.

Inoltre le due Camere, modulando le reciproche relazioni all'insegna di possibili ricorrenti regolamenti di competenza e prevedendo per risolverli sedi incidentali di tipo politico, potrebbero incontrare ritardi senza la certezza di scongiurare il sindacato della Corte costituzionale delle leggi anche in ordine ai profili evidenziati. Alcuni progetti di legge prospettano a tal fine una competenza dei Presidenti delle due Camere: tuttavia questi risulterebbero esprimersi non come meri organi delle Camere ma, data la base costituzionale di una simile competenza, come poteri dello Stato.

Si rileva ancora che le disposizioni che disciplinano questo aspetto prevedono che la valutazione sia fatta a partire dai progetti di legge, implicandone un vaglio di ammissibilità molto complesso e faticoso in considerazione del gran numero dei testi presentati. Sarebbe invece opportuno che tale competenza fosse conservata all'interno del procedimento, limitandola ai testi effettivamente esaminati dalle commissioni parlamentari, che ad esempio potrebbero essere chiamate a conformarli ai nuovi vincoli procedurali prima del relativo esame in Assemblea, dove il testo potrebbe essere condizionato nell'emendabilità alle scelte fatte in commissione.

Non si ritiene pertanto convincente differenziare le competenze delle Camere per materia nello svolgimento della funzione legislativa.

Al riguardo è importante capire se si desidera mettere in questione il principio per il quale le Camere elettive concorrono a formare un Parlamento *unitario* in quanto sede della rappresentanza politica, anche se complesso nella struttura: sembra in proposito contraddittorio se, per perseguire l'obiettivo in questione della revisione del bicameralismo, si creino le condizioni per rendere conflittuale l'esercizio ordinario delle attribuzioni delle due Camere ed indebolire di conseguenza la posizione costituzionale del Parlamento.

In alcuni progetti si è prospettato di differenziare le leggi sotto il profilo formale, cosa che comporterebbe l'alterazione del relativo regime giuridico costituzionale, ora uniforme ai sensi dell'art. 134 Cost. Ne deriverebbero alcune complesse questioni di sistema: ad esempio, come si dovrebbero risolvere eventuali antinomie tra leggi rinnovate nelle forme e leggi vigenti oppure come sarebbe possibile continuare a ricorrere a leggi strutturali (legge finanziaria, legge comunitaria, legge di semplificazione) o di riforma organica di determinati settori in presenza di rinforzi procedurali connessi a singole materie?

Questa soluzione inoltre non si concilierebbe con il riferimento al concetto unitario di legge che ricorre nell'ambito dei Principi fondamentali e della Parte prima della Costituzione vigente, che oltretutto le parti politiche ed i vertici delle istituzioni hanno sempre sostenuto – con piena ragione – che è bene non modificare.

3. La rappresentatività delle Camere su base elettorale è un presupposto essenziale nella qualificazione dei caratteri formali di una democrazia parlamentare ed è all'origine della funzione parlamentare intesa secondo i presupposti del costituzionalismo contemporaneo.

Un Parlamento unitario composto da due Camere presuppone che dal conferimento del mandato elettorale a ciascuna di esse derivi la relativa pariordinazione nelle relazioni reciproche: l'unitarietà del Parlamento potrebbe essere risolta dalla previsione di una Camera non rappresentativa.

Il superamento del bicameralismo simmetrico implica pertanto anche la questione se mantenere un Parlamento composto da due Camere entrambe elettive o trasformarne una in assemblea composta da delegati designati (ad esempio dalle regioni e dagli altri enti locali).

Nel primo caso potrebbero coesistere vincoli fiduciari, anche impliciti, tra ciascuna Camera e il Governo. Nel secondo il vincolo fiduciario sarebbe una prerogativa del rapporto tra Camera elettiva ed Esecutivo, aspetto questo che accentua l'impressione che in presenza di due Camere differentemente formate non si possa più parlare di un Parlamento bicamerale unitario.

Ne deriva che solo nel primo caso possono coesistere funzioni monocamerali politiche distinte, ancorché equivalenti, in capo a ciascuna Camera. Nel secondo invece la Camera non elettiva potrebbe esercitare solo competenze non politiche, cioè non inerenti agli istituti della rappresentanza e quindi non implicanti anche lo svolgimento del rapporto fiduciario. Il che significa che la Camera non elettiva potrebbe esercitare solo funzioni giuridiche, non anche politiche.

4. Quanto precede aiuta a comprendere le difficoltà conseguenti ad una revisione del bicameralismo simmetrico che differenzi le Assemblee - se mantenute elettive e rappresentative - e riferisca tale distinzione solo al procedimento legislativo: non è possibile, dato il medesimo contesto costituzionale fondato sulla Carta del 1948, subordinare una Camera all'altra finché entrambe sono coinvolte nella formazione della legge, intesa dalla Costituzione come atto unitario.

Come dimostra il diritto comparato, sarebbe preferibile introdurre varianti asimmetriche del bicameralismo legislativo, a mero titolo di esempio, configurando la Camera dei deputati come l'assemblea dove iniziare l'esame dei disegni di legge del Governo, assegnando al Senato il ruolo di pronunciarsi entro termini perentori in ragione del tipo di procedimento legislativo in corso e introducendo maggiori possibilità per ricorrere alla sede legislativa o redigente (ad esempio questa si presta perfettamente all'esame delle leggi di approvazione).

Si tratterebbe in sostanza di ripartire i tempi del lavoro legislativo tra le due Camere senza escluderne il contributo paritetico alla definizione dei contenuti della legge.

Una simile soluzione gioverebbe alla governabilità e non intaccherebbe il ruolo costituzionale del Parlamento repubblicano. Si preserverebbe la legittimazione di entrambi i regolamenti parlamentari a disciplinare il procedimento, senza comprimerne la competenza, come avverrebbe seguendo il modello francese, dove la Costituzione disciplina nel dettaglio vari aspetti del procedimento legislativo. Il Senato non subirebbe ridimensionamenti del proprio ruolo costituzionale.

Tuttavia si potrebbe differenziare tra le due Camere la competenza consultiva delle Commissioni permanenti sugli schemi dei decreti legislativi (che alcuni progetti costituzionalizzano) e degli altri atti del Governo (nel Congresso americano solo il Senato è titolare del prestigioso *advice and consent power*), prevedendo, ad esempio, che la Camera “alta” si esprima con pareri vincolanti in relazione ai profili inerenti il sistema delle autonomie e la Camera “bassa” si esprima con pareri vincolanti sui profili finanziari. Si potrebbero aggiungere ulteriori profili di differenziazione in materia di ruolo europeo dei Parlamenti nazionali, ad esempio ai fini del controllo di sussidiarietà degli atti comunitari, e via dicendo. Ciò anche al fine di conferire ai pareri parlamentari maggiore originalità, anche al fine di dirimere eventuali questioni in caso di indicazioni discordanti delle due Camere sul medesimo atto del Governo o sulla medesima questione, come non di rado avviene.

La questione del bicameralismo simmetrico in ambito legislativo deve in ogni caso essere esplorata primariamente nella dimensione dei regolamenti parlamentari, dove valide soluzioni possono essere messe a punto senza introdurre in Costituzione profili dai quali potrebbero scaturire possibili vizi di illegittimità delle leggi. In tal senso potrebbero essere utili accorgimenti procedurali per accelerare l'esame dei disegni di conversione dei decreti-legge, quali, ad esempio il contingentamento anche alla Camera della relativa discussione, come attualmente previsto al Senato e particolari limiti alla relativa modificabilità: a tal fine la Camera ha più strumenti del Senato per giudicare inammissibili proposte emendative non strettamente attinenti ai contenuti del decreto.

Si potrebbero inoltre introdurre rimedi acceleratori, quali la generalizzazione del potere del Governo di chiedere tempi certi per l'esame in aula di propri progetti di legge diversi dai disegni di conversione dei decreti-legge, una semplificazione delle condizioni per il ricorso alla chiusura della discussione su progetti di iniziativa o di interesse del Governo; la riduzione della durata degli interventi e dei tempi intermedi di aggiornamento dei lavori, ad esempio, in caso di preavviso di votazioni nominali elettroniche (20 minuti alla Camera e al Senato), di mancanza del numero legale (al Senato, non meno di 20 minuti, alla Camera, non meno di un'ora), di posizione della questione di fiducia (alla Camera, 24 ore), e via dicendo.

Infine potrebbe attribuirsi un ruolo procedurale più marcato ai gruppi parlamentari, assegnando loro una soggettività istituzionale non limitata al profilo politico ma che li responsabilizzi nell'esame parlamentare dei testi ai quali riferiscono atti di propria iniziativa (divieto di presentazione di emendamenti con variazioni a scalare, numero minimo di sottoscrizioni per gli emendamenti in Assemblea, e via dicendo).

Comune denominatore dovrebbe essere l'attenzione a non “burocratizzare” il rilievo del passaggio parlamentare, considerandolo piuttosto come fattore democratico insopprimibile della forma di governo in vigore.

5. Quanto osservato permette di ritenere che il bicameralismo, anche se declinato in termini asimmetrici, si concilia con la visione di un Parlamento unitario solo se per entrambi i rami viene preservato in termini equivalenti il vincolo di rappresentatività e la posizione costituzionale, quindi con ruoli non differenziati sul piano della competenza o della rappresentanza.

Ad esempio in presenza di una seconda Camera composta da membri designati (ad esempio dalle autonomie locali) si avrebbe un modello la cui funzionalità sarebbe “sbilanciata” sul ruolo politico della Camera rappresentativa, essendo l'altra Camera titolare di una funzione essenzialmente tecnico-giuridica, indirettamente rilevante sul piano politico solo se capace di esprimere veti (sostanziali o formali) alle decisioni legislative della camera rappresentativa (è significativo il ruolo del *Bundesrat* rispetto al *Bundestag*, che sul piano funzionale avvicina molto il modello parlamentare tedesco ai sistemi monocamerali).

Poiché una simile soluzione implicherebbe l'esclusione della Camera non elettiva dal circuito politico-fiduciario con il Governo, sarebbero ad essa precluse molte funzioni non legislative rilevanti sotto tale profilo, quali le funzioni di inchiesta, di vigilanza, di controllo, di indirizzo e di sindacato ispettivo. In particolare, ipotizzando che la differenziazione tra le due Camere si traduca nell'eliminazione del rapporto fiduciario fra Senato e Governo, decadrebbero quasi tutte le relative competenze monocamerali fondate sull'art. 94 Cost., e gli istituti del controllo parlamentare potrebbero continuare a giustificarsi in termini solo giuridici, rilevando, ad esempio, ai fini della legittimità formale degli atti dell'Esecutivo.

6. Le considerazioni svolte inducono a ritenere che il bicameralismo italiano può essere utilmente modificato sul piano formale a condizione di introdurre differenziazioni solo procedurali tra le due Camere, a partire dall'*iter legis*.

Pare preferibile agire nella dimensione dei regolamenti parlamentari, evitando di costituzionalizzare fasi essenziali del procedimento per evitare di creare nuove tipologie di vizi formali delle leggi sindacabili dalla Corte costituzionale.

Ove si ritenesse di rendere non elettiva una delle due Camere, occorrerebbe strutturare il procedimento legislativo come funzionalmente monocamerale, riconoscendo all'Assemblea non elettiva la competenza a pronunciarsi obbligatoriamente e con effetti vincolanti solo su determinate materie (ad esempio, in caso di Senato federale, sugli ambiti disciplinari di interesse degli enti locali), quasi si trattasse di esprimere “veti motivati”.

Rimane comunque l'impressione che l'esigenza di una riforma del bicameralismo simmetrico anche nella corrente legislatura sia ancora indotta prevalentemente da esigenze di governabilità: ciò pare confermato dal fatto che nei progetti presentati non si leggono soluzioni “di contrappeso”, quali, ad esempio, ricorsi di minoranze qualificate alla Corte costituzionale per eccepire vizi procedurali o sostanziali di leggi *in itinere* ovvero sedi strutturate di riscontro della qualità della legislazione. E' significativo su quest'ultimo punto che il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, la cui pregevole azione è stata evocata anche dal Capo dello Stato, non trovi corrispondenza in un organo dotato di analoghe competenze al Senato.

* Consigliere parlamentare della Camera dei deputati (le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza)