

Due proposte per velocizzare i lavori parlamentari senza mettere le camere in uno stato di soggezione rispetto al governo: affidare all'aula la possibilità di dichiarare l'urgenza di una legge e istituire una commissione di collegamento

Migliorare si può. E non c'è bisogno di cambiare la Carta

Massimo Villone

Semplificazione, superamento delle «navette» tra le due camere e di lungaggini e ritardi presunti nella formazione delle leggi sono tra i mantra preferiti dagli affabulatori del Sì, e ne leggiamo su queste pagine una critica serrata. Rimangono due domande. Si potrebbe perseguire l'obiettivo senza metter mano a una riforma costituzionale? E, nel caso in cui tale riforma si volesse comunque, si potrebbe costruire senza rottamare in modo devastante la Costituzione vigente? La risposta è sì, per entrambe le domande.



Approvare leggi in tempi più brevi a Costituzione invariata

Il punto di partenza è nell'articolo 72 della Costituzione, per cui «il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di leggi di cui è dichiarata l'urgenza». Tale dichiarazione è disciplinata dall'articolo 69 del regolamento della camera, e dall'articolo 77 del regolamento del senato. Attualmente dalla dichiarazione di urgenza vengono termini più brevi, peraltro non sempre rispettati, per il lavoro in commissione. Ma nulla impedirebbe una modifica dei regolamenti volta a costruire su quella dichiarazione un procedimento più compiutamente strutturato. Ad esempio accompagnando ad essa l'indicazione di un primo termine entro il quale chiudere la trattazione in commissione, e un secondo entro il quale giungere in aula al

voto finale sulla proposta.

Una conferma della praticabilità della ipotesi qui proposta è data dall'articolo 78 comma 5 del regolamento del senato, per cui «Il disegno di legge di conversione, presentato dal governo al senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento». La norma si riferisce ai decreti legge, prevedendo una ghigliottina che ha lo scopo di salvaguardare per l'altra camera la metà del tempo totale di 60 giorni concessi per la conversione in legge. Ma in ultima analisi il principio della ghigliottina si inquadra nell'ambito del rilievo costituzionale dato alla necessità e urgenza certificate dal governo con l'adozione del decreto legge. E perché allora non far discendere analogo effetto da una dichiarazione di urgenza approvata dall'assemblea?

Del resto, è prassi consolidata che la conferenza dei capigruppo possa richiamare dalla commissione in aula una proposta anche prima che ne sia conclusa la trattazione. Come è altresì consolidata la prassi di contingentare i tempi per l'assemblea. Questi passaggi si risolvono nella sostanziale assegnazione di un termine entro il quale si intende che l'assemblea giunga al voto finale. Perché allora non dovrebbe essere consentito disegnare un procedimento che predetermini il percorso e i tempi previsti?

Un limite a questa innovazione e alle sue articolazioni potrebbe vedersi nella previsione dell'articolo 72 della Costituzione, per cui la «procedura normale» di esame e di approvazione diretta da parte della camera è sempre adottata per le leggi costituzionali ed elettorali, le leggi di

delegazione, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. L'argomento sarebbe che un procedimento abbreviato è per definizione «speciale», e non «normale».

In ogni caso, questo insieme di modifiche ai regolamenti parlamentari darebbe risultati assai vicini a quelli perseguiti dal voto a data certa di cui alla legge Renzi-Boschi. Sarebbe in specie possibile differenziare la cogenza o la durata dei termini previsti, ad esempio con riferimento alla dichiarazione di urgenza avanzata dal governo sulle proprie proposte di legge, o su quelle di iniziativa parlamentare comunque rilevanti per l'indirizzo di governo.

Non sfugge, peraltro, la fondamentale differenza tra una modifica di regolamento parlamentare e una riforma costituzionale. La prima rimane assai più facilmente modificabile e idonea a seguire senza forzature l'evoluzione del sistema politico-istituzionale. La seconda vuole introdurre con la prevalenza nella gerarchia delle fonti della norma costituzionale una armatura volta a porre in via permanente il parlamento in un rapporto di soggezione verso il governo, cui concede uno strumento di controllo dell'agenda e del lavoro parlamentare.



Evitare le «navette» a Costituzione invariata

Nella VIII legislatura, nell'aprile 1983, e poi di nuovo nella IX il 12 ottobre 1983, la camera (mozione 1-00013) e il senato (mozione 1-00008) deliberarono la costituzione, da parte di ciascuna camera, di una

commissione speciale di venti membri, che avrebbe lavorato congiuntamente a quella istituita dall'altra camera al fine di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative. Si trattava della commissione Bozzi. Quel che non tutti colgono o ricordano è che la commissione era in realtà formata da due organi monocamerali giustapposti che lavoravano in parallelo, producendo proposte che sarebbero poi rientrate nell'ordinamento di ciascuna camera.

Questo precedente indica che è possibile a Costituzione vigente istituire con due atti monocamerali simultanei un organo in realtà composto da due commissioni congiunte che svolga una funzione di collegamento. Si può allora ipotizzare l'istituzione di un siffatto organo che, nel caso di approvazione da parte di una delle camere di un testo diverso da quello approvato in prima lettura dall'altra camera, proceda alla formulazione di un testo condiviso, evitando così l'avvio della «navetta».

Il testo condiviso così formulato potrebbe poi tornare in ciascuna camera nell'ambito di un modello di procedimento legislativo analogo a quello (redigente) già previsto dall'articolo 96 del regolamento della camera, per cui l'assemblea può decidere «... di deferire alla competente commissione permanente o speciale la formulazione, entro un termine determinato, degli articoli di un progetto di legge, riservando a sé medesima l'approvazione, senza dichiarazioni di voto, dei singoli articoli nonché l'approvazione finale del progetto di legge con dichiarazioni di voto». Previsione sostanzialmente analoga si trova nell'articolo 36, comma 1, del regolamento del senato.

Ciascuna parte componente l'organo congiunto sarebbe per la camera di apparte-

nenza la «commissione speciale» di cui alla norma regolamentare. Gli articoli così deliberati sarebbero portati in ciascuna delle due assemblee in identico testo per la sola votazione finale. Il voto favorevole delle due assemblee darebbe luogo alla formazione dell'idem sentire da parte delle camere, mentre dalla mancata approvazione nelle commissioni congiunte o in assemblea di un testo condiviso verrebbe il rigetto della proposta. In nessun caso si darebbe luogo alla «navetta».

È dunque possibile perseguire gli stessi obiettivi di semplificazione e di rapidità, che si vorrebbero propri e qualificanti per la riforma costituzionale, con opportune modifiche in via di integrazione e di armonizzazione dei soli regolamenti parlamentari. Tali modifiche potrebbero essere adottate in tempi anche molto brevi nel caso di vittoria del No nel referendum del 4 dicembre.



Il procedimento legislativo in una riforma della Costituzione

Si assume qui in premessa che il senato rimanga eletto direttamente dai cittadini, affidando la riduzione dei costi della politica a una riduzione parallela e bilanciata di deputati e senatori (ad esempio 400 e 200). È inaccettabile nell'odierno contesto politico e istituzionale che sopravviva il senato mentre si cancella il diritto dei cittadini di sceglierne i componenti. Rispetto al senato non elettivo sarebbe preferibile una soluzione monocamerale, unitamente all'adozione di un sistema elettorale proporzionale. Su questa premessa, è possibile prospettare due scenari diversi:

1) Viene mantenuto il bicameralismo pari-

tario. In tal caso, si può pensare all'applicazione delle modifiche regolamentari di cui ai punti precedenti. Il paventato rischio di un parlamento diviso con maggioranze diverse nelle due camere si può superare cancellando il richiamo alla base regionale nell'elezione del senato (articolo 57, comma 1, della Costituzione), che è il vero ostacolo all'adozione di un sistema elettorale omogeneo per le due camere. Questa modifica potrebbe essere bilanciata da una costituzionalizzazione delle conferenze Stato-autonomie per assicurare un luogo di concertazione tra l'esecutivo nazionale e quelli regionali e locali.

2) Si perviene a un bicameralismo differenziato, mantenendo il rapporto fiduciario con la sola camera dei deputati. In tal caso sarebbe possibile per il senato l'adozione di una legge elettorale diversa, ad esempio pienamente proporzionale, per garantire all'istituzione parlamento una più ampia rappresentatività. Il senato andrebbe allora configurato come camera di riflessione, riservando in ogni caso alla camera la parola definitiva. In via di eccezione potrebbero essere assegnate a un procedimento di formazione paritario le leggi costituzionali e le leggi elettorali, come garanzia contro una dittatura della maggioranza. Ai regolamenti parlamentari andrebbe lasciata la disciplina di dettaglio dei tempi e delle modalità procedurali.

Entrambi gli scenari qui delineati sarebbero realizzabili con poche e limitate modifiche della Costituzione vigente, garantendo il diritto di voto di elettrici ed elettori, e mantenendo vitale la rappresentanza politica e la centralità dell'istituzione parlamento. Anche in questa prospettiva una innovazione molto incisiva è possibile, senza stravolgere gli elementi essenziali del sistema democratico.

Immaginabili anche due modifiche costituzionali. Cancellare il richiamo alla base regionale nell'elezione del senato, rafforzando la conferenza stato-regioni. Fare della camera alta una camera di riflessione da eleggere con una legge proporzionale

