

Dieci sistemi diversi: nuove camere nel caos

Francesco Pallante

Il bicameralismo perfetto. Il padre di tutti i vizi. L'anacronistico istituto voluto da costituenti prigionieri di logiche da guerra fredda. L'oramai ingiustificabile meccanismo che ci impedisce di stare al passo di un mondo in vorticosa evoluzione.

Il male si anniderebbe lì. In quelle nove paroline che compongono l'attuale articolo 70 della Costituzione: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». Impossibile riportare integralmente come la legge di revisione vorrebbe riformulare l'articolo 70: lo fa lievitare a 432 parole, accostate le une alle altre in frasi interminabili e appesantite da oscuri rimandi ad altre disposizioni costituzionali. Basta mettere a confronto i due testi per rendersi subito conto che l'idea che da questo incartamento lessicale possa scaturire una semplificazione - come propagandato dai sostenitori del Sì - è semplicemente ridicola. E non appena ci si addentra nei meandri del testo se ne trova drammatica conferma.

Oggi, le leggi si scrivono seguendo un unico procedimento, che richiede l'approvazione del medesimo articolato da parte di entrambe le camere. È possibile che ciò non avvenga con le due prime votazioni, perché un ramo del parlamento introduce modifiche al testo votato dall'altro. In tal caso, la proposta torna indietro e continua a «rimbalzare» da un ramo all'altro - la cosiddetta navette parlamentare - finché una camera non si adegua alla decisione dell'altra. È questo il meccanismo che rallenterebbe il sistema. Peccato che i dati siano di tutt'altro segno. Nell'ultima legislatura: l'80% delle leggi ha richiesto due passaggi; il 16% tre; il 3% quattro. In meno dell'1% dei casi (tre leggi!) si è andati oltre, fino a un massimo di sette passaggi. D'altronde, è opinione comune che nel nostro ordinamento le leggi siano troppe. Ma, delle due l'una: o le leggi sono troppe, allora il parlamento è veloce; o il parlamento è lento, ma allora le leggi sono poche.

Per avviare a questo - di fatto inesistente - problema, la riforma introduce una decina di procedimenti legislativi differenti, da cui la prolissità del nuovo articolo 70. Tutto dipenderà dalle materie che si intende regolare con legge.

PER UN PRIMO, CORPOSO, GRUPPO di materie - revisione costituzionale e altre ma-

terie costituzionali, nonché minoranze linguistiche, referendum, comuni e città metropolitane, partecipazione alla formazione e alla attuazione di norme Ue, eleggibilità dei senatori, elezioni del senato, ratifica dei trattati Ue, ordinamento di Roma, regionalismo differenziato, partecipazione delle regioni speciali alla formazione e alla attuazione di norme Ue, intese internazionali delle regioni, patrimonio degli enti territoriali, poteri sostitutivi dello stato nei confronti degli enti territoriali, principi della legge elettorale delle regioni ordinarie, passaggio di un comune da una regione a un'altra - tutto resta così com'è. Ma come, il bicameralismo perfetto non era stato abolito? Ebbene, no. In oltre venti importanti e complesse materie (si pensi solo al peso ormai assunto dall'attuazione del diritto europeo), camera e senato mantengono identici poteri nel procedimento legislativo.

Resta obbligatorio l'intervento di entrambe le camere anche in materia del bilancio e rendiconto. Entro 15 giorni dal voto della camera, il senato è tenuto anch'esso a esaminare la legge, avendo facoltà di approvare modifiche. L'ultima parola resta tuttavia alla camera, che deciderà se accogliere o respingere le proposte formulate dal senato. Analogò è lo schema per l'approvazione delle leggi statali in materie di competenza regionale in forza della clausola di supremazia prevista dal nuovo articolo 117. Qualora il governo - il governo, non il parlamento - dovesse ritenere esistente un prevalente interesse nazionale, le regioni verrebbero espropriate delle proprie competenze tramite una legge votata dalla camera, sulla quale il senato ha l'obbligo di pronunciarsi entro 10 giorni a maggioranza assoluta e su cui definitivamente deciderà la camera, sempre a maggioranza assoluta.

ANCORA DIVERSA LA PROCEDURA per l'approvazione delle leggi elettorali di camera e senato, sottoposte a un aggravio procedimentale del tutto inedito: entro 10 giorni dall'approvazione, rispettivamente un quarto dei deputati e un terzo dei senatori può richiedere alla Corte costituzionale di controllare la conformità della legge ancora da promulgare alla Costituzione e la Corte ha 30 giorni per decidere (nuovo articolo 73, secondo comma). Non è chiaro se successivamente all'entrata in vigore sarà ancora possibile sottoporre tali leggi a controllo di costituzionalità -

com'è regola nel nostro ordinamento - né, in caso affermativo, quali rapporti intercorreranno tra i due giudizi. I nuovi costituenti si sono dimenticati di specificarlo.

Infine, per tutto ciò che non rientra nei casi sopra richiamati, le leggi sono di competenza prevalentemente della camera: una volta che questa le abbia approvate, il senato può decidere entro 10 giorni se esaminarle e, se intende farlo, ha ulteriori 30 giorni per suggerire interventi di modifica, ma spetta poi comunque alla camera decidere, in ultima istanza, se accogliere le modifiche o meno.

Quale sia la logica di questo bailamme è difficile da capire. Termini (10, 15, 30 giorni) e maggioranze (semplice o assoluta) non rispondono ad alcuna ragione evidente. Adirittura, in alcune materie - bilancio, rendiconti, interventi statali in forza della clausola di supremazia - i passaggi parlamentari obbligatori salgono dagli attuali due a tre. E questa sarebbe semplificazione? A minare alla radice le possibilità di funzionamento di tale sistema è, d'altronde, il criterio stesso scelto per la differenziazione dei procedimenti legislativi: quello delle materie. L'esperienza insegna che quasi tutte le leggi si collocano a cavallo tra più ambiti materiali e, se per le diverse materie interessate da una stessa legge sono previste procedure differenti, non si può dire quale andrà applicata. Il nuovo articolo 70 prevede che nei casi dubbi siano i presidenti delle due camere a risolvere, di comune intesa, il conflitto di competenza. Ma che certezza c'è che l'intesa sarà sempre raggiunta? Non ci vuole un indovino per pronosticare un'esplosione di conflitti costituzionali tra camera e senato in merito al procedimento legislativo di volta in volta da seguire. Al contenzioso sul merito delle leggi, si aggiungerà quello sul metodo, oberando di lavoro la Corte costituzionale e coinvolgendola direttamente nella lotta politica. Di nuovo: e questa sarebbe semplificazione?

COME SE NON BASTASSE, ulteriori varianti, previste da altri articoli della nuova Costituzione, possono influire sulla concreta configurazione dei procedimenti legislativi ora descritti:

a) il senato può, con maggioranza assoluta, chiedere alla camera di avviare l'esame di una legge, facendo così scattare un termine di 6 mesi entro il quale la camera deve intervenire (nuovo articolo 71);

b) salvo che in talune materie, il governo può dichiarare che un determinato progetto di legge è essenziale per l'attuazione del proprio programma: in tal caso, la camera avrà 5 giorni di tempo per deliberare l'iscrizione della legge all'ordine del giorno (con il che il governo assume di fatto il controllo dell'agenda parlamentare) e successivi 70 giorni, prolungabili di 15, per pronunciarsi, con potere di emendamento limitato, in via definitiva sul progetto governativo (a tal fine, i tempi per l'eventuale richiesta di modifica da parte del senato sono dimezzati). È questo il cosiddetto «voto a data certa» introdotto dal nuovo articolo 72, settimo comma;

c) i progetti di legge possono essere dichiarati urgenti e così sottoposti a speciali procedimenti accelerati, secondo quanto previsto dai regolamenti parlamentari;

d) se di iniziativa popolare, le leggi dovranno essere esaminate in tempi certi, sempre secondo quanto stabiliranno - se e quando lo faranno davvero - i regolamenti parlamentari.

Da ultimo, vanno ancora ricordate le leggi di conversione dei decreti-legge (il governo mantiene infatti il potere di decretazione d'urgenza, nonostante l'introduzione del voto a data certa). La conversione è approvata dalla camera, salvo il senato chieda, entro 30 giorni dalla sua presentazione alla camera, di esaminare la legge; in tal caso il senato deve pronunciarsi entro 10 giorni dal ricevimento ed entro 40 giorni dalla presentazione alla camera; tutto il procedimento deve concludersi entro 60 giorni (che salgono a 90 giorni se il Presidente della Repubblica rinvia alle Camere la legge di conversione).

C'È PERÒ UN PROBLEMA. Poiché si potranno approvare decreti-legge anche nelle materie per cui resta il bicameralismo perfetto, per tali decreti la legge di conversione dovrà anch'essa essere perfettamente bicamerale? La questione pare non essere stata considerata dagli aspiranti costituenti odierni, col risultato di rendere facilmente eludibile l'obbligo di seguire il procedimento bicamerale nelle materie in cui è previsto

(per esempio, si potrebbe approvare un decreto-legge sull'ordinamento di Roma e poi convertirlo con procedimento monocamerale).

In definitiva: da un solo procedimento legislativo si passerebbe a dieci, senza che sia possibile fare chiarezza su come districare il garbuglio che ne deriverebbe. E non si dica che non esistevano soluzioni più semplici. Sarebbe bastato prevedere, per tutte le leggi, un potere senatoriale di «richiamo» eventuale, con riserva alla camera della decisione finale. Perché non lo si è fatto? Il sospetto è che si sia voluto sollevare un polverone sotto il quale nascondere gli unici due istituti che davvero conteranno qualcosa: il voto a data fissa e la clausola di supremazia statale. Affidati entrambi al governo, tali strumenti chiuderanno ogni spazio alla dialettica politica, rendendo l'esecutivo definitivamente padrone del procedimento legislativo e delle relazioni stato-regioni.

D'altro canto, perché stupirsi? Cos'altro ci si poteva aspettare, se non un rafforzamento dei poteri del governo, da una riforma costituzionale scritta dal governo?

Il bicameralismo sarebbe la causa di tutti i mali, eppure sopravvive per un lungo elenco di materie. L'ultima parola sulla competenza sarà dei presidenti. O della Consulta, quando non si accorderanno. Nella confusione si rafforzerà ancora di più il governo

IL CONFRONTO

Non siamo primi nel conto dei seggi e da noi si legifera troppo, non poco

«Italian parliaments pass more laws year by year than those in France, Germany, the UK and the US». È solo una citazione dal recente editoriale del Financial Times in cui la riforma costituzionale del governo Renzi veniva definita «un ponte verso il nulla». Non c'è in effetti alcuna esigenza di velocizzare - e dunque aumentare - la produzione legislativa della camera dei deputati e del senato della Repubblica. Casomai l'Italia ha il problema opposto: troppe leggi e un'azione di governo esercitata più accrescendo la normazione (con leggi e soprattutto decreti legge) che con l'amministrazione. Un altro confronto possibile tra il parlamento italiano e i parlamenti degli altri paesi riguarda il numero di rappresentanti, che va sempre messo in rapporto con il numero dei cittadini rappresentati. L'Italia al momento non è affatto la prima in Europa. Nel Regno Unito (prendiamo questi dati dall'ultimo libro di uno studioso favorevole alla riforma Renzi-Boschi, Carlo Fusaro) ci sono oggi 2,34 parlamentari (i lords sono circa ottocento) per ogni 100mila abitanti. L'Italia segue, con 1,57 parlamentari, poi la Francia con 1,43, la Spagna con 1,34 e la Germania con 0,87. Nel caso venisse approvata con il referendum la riforma costituzionale, che lascia intatti i seggi dei 630 deputati e taglia solo i seggi dei senatori, che oggi sono 315 più i senatori a vita e di diritto e diventerebbero 100 compresi i senatori nominati per sette anni dal presidente della Repubblica), l'Italia sorpasserebbe all'indietro sia la Francia che la Spagna, attestandosi a 1,2 parlamentari per ogni 100mila abitanti.

*Da nove a 438 parole.
Basta confrontare l'attuale
articolo 70 della Costituzione
con quello nuovo previsto
dalla riforma, per smentire
immediatamente tutti
gli annunci di semplificazione*

