

Bicameralismo e procedure intercamerali

di Guido Rivosecchi

Gruppo ASTRID su “I regolamenti parlamentari nella democrazia bipolare”

Roma, 16 gennaio 2007

Versione provvisoria

SOMMARIO: 1. Premessa: lo scarso rendimento del bicameralismo italiano. 2. La riforma “nel” bicameralismo e le procedure intercamerali. 3. Le procedure intercamerali, oggi. 4. Proposte e prospettive. 5. Indicazioni bibliografiche più recenti.

1. Premessa: lo scarso rendimento del bicameralismo italiano

Sin dai primi anni del periodo repubblicano, il giudizio sul bicameralismo italiano appare complessivamente negativo. Il Senato della Repubblica viene ben presto definito come «perfetto doppione» della Camera dei deputati. Si lamenta la sostanziale omogeneità nella composizione e nelle funzioni dei due rami del Parlamento e lo svuotamento pressoché totale della rappresentanza delle autonomie.

La negativa impressione, già emersa negli anni Cinquanta, si rafforza nel corso degli anni seguenti. Viene costantemente messa in evidenza la singolarità del bicameralismo italiano, il suo carattere compromissorio, e la sua irrilevanza sulla determinazione dell’indirizzo politico generale.

La ragione dello scarso rendimento del bicameralismo italiano è radicata nella stessa Assemblea Costituente, quando tramontarono le ipotesi di integrazione della rappresentanza e quelle basate su un effettivo ancoraggio territoriale della rappresentanza della seconda camera.

Data la sostanziale omogeneità politica nella composizione dei due rami è escluso che la seconda camera possa esercitare quella funzione di “raffreddamento” dei processi decisionali, intesa – già in epoca statutaria – come funzione imputabile ad un collegio più “consapevole”.

Ciò che resta a fondamento giustificativo della scelta Costituente è pertanto un bicameralismo di «garanzia».

Non però nel senso di tutela degli equilibri e dei valori costituzionali. Ma in quello, certo più modesto, di una funzione di affinamento della legislazione attraverso il duplice esame dei progetti di legge presentati alle Camere, e, l'altro, di una «funzione unificante» che si esprimerebbe nella duplicità di procedimenti effettuati da Camere omogenee.

Anche sotto questo profilo subordinato, però, i risultati non sono sempre stati all'altezza delle aspettative né sul piano del miglioramento della legislazione, né sul piano delle prestazioni "unificanti". Dal primo punto di vista, la formula bicamerale ha piuttosto consentito di ampliare i termini, le modalità e gli spazi dei procedimenti decisionali, con particolare riferimento all'"apertura" del Parlamento alle forze sociali nelle fasi conoscitive e istruttorie. Tutte cose che non sempre si sono però tradotte in un effettivo affinamento del prodotto legislativo. Dal secondo punto di vista, il bicameralismo ha soltanto consentito la "flessibilità" di un utilizzo della seconda camera in correlazione alle vicende del quadro politico, funzionale più ai rotismi della forma di governo che a garantire prestazioni di unità.

In realtà, l'effettivo superamento del bicameralismo paritario e indifferenziato presuppone una vera e propria diversificazione funzionale che può essere realizzata sotto forma di specializzazione per materie o per funzioni, ovvero di differenziazione dei poteri. La prima strada potrebbe essere percorsa attribuendo determinate materie (ad esempio, il settore economico-finanziario) in via esclusiva ad una Camera, ovvero attraverso la diversificazione delle funzioni dei due rami del Parlamento (lasciando, ad esempio, la funzione legislativa ad una camera e quella di controllo all'altra). La seconda, che poggia maggiormente sulla valorizzazione della nozione unitaria del Parlamento, potrebbe essere invece imboccata prevedendo l'esame soltanto eventuale – ovvero su espressa richiesta da parte di *quorum* di minoranza – della camera che si pronuncia in seconda battuta sul provvedimento approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Tuttavia, anche rispetto a queste ipotesi di articolazione "funzionale", le perplessità restano consistenti. Dal primo punto di vista, si riscontra la difficoltà, nelle democrazie pluralistiche contemporanee, di incorporare la funzione legislativa dal controllo parlamentare. Vi è più di un dubbio che in un sistema bicamerale il controllo parlamentare possa essere reso più efficace concentrandolo in una sola camera.

Dal secondo punto di vista, la pronuncia soltanto eventuale della camera che esamina in seconda battuta i provvedimenti, rischia di risolversi nel superamento della garanzia democratica della duplicità della deliberazione legislativa, senza che, vista l'"artificialità" dei

procedimenti comunque previsti, siano necessariamente garantiti vantaggi sul piano della semplificazione decisionale.

2. La riforma “nel” bicameralismo e le procedure intercamerali

Di fronte a queste difficoltà, si è prospettato un ulteriore approfondimento della distinzione tra concezione «strutturale» e concezione «procedurale» di bicameralismo: mentre la prima veniva accolta dallo Statuto albertino, che non conosceva la nozione «unitaria» di Parlamento, la seconda emerge invece dall’art. 55 della Costituzione repubblicana. Essa consente quindi di spostare l’accento sull’«unitarietà» del procedimento di deliberazione parlamentare, contrassegnato dalla dialettica di due poteri decisionali autonomi, quelli della Camera e del Senato, che devono convergere, per non paralizzarsi a vicenda, nella deliberazione finale.

Di qui – in attesa di più incisive riforme costituzionali in grado di riconnettere la seconda Camera al principio federale e alla rappresentanza delle autonomie – la possibilità di una riforma non già «del bicameralismo», ma «nel bicameralismo», volta a razionalizzare i procedimenti decisionali eliminando inutili doppioni tra i due rami del Parlamento per tutto ciò che concerne le fasi conoscitive, istruttorie, dibattimentali e di raccordo con il Governo. E mantenendo invece la garanzia costituzionale della deliberazione finale distinta in ciascun ramo del Parlamento per ogni procedimento di decisione parlamentare.

3. Le procedure intercamerali, oggi

In questo quadro si colloca il tentativo di instaurare, attraverso le riforme dei regolamenti parlamentari, procedure intercamerali, per il momento limitate a circoscritti procedimenti.

Il “modello” principale è costituito dalle istruttorie preliminari congiunte delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato sul documento di programmazione economico-finanziaria, che prevedono la possibilità di acquisire, procedendo congiuntamente, tutti gli elementi conoscitivi che le Commissioni bilancio ritengono utili nella fase conoscitiva e predisporre ed attuare in comune il programma delle audizioni.

Analogamente, sono previste dai regolamenti parlamentari procedure intercamerali per quanto concerne la facoltà di procedere in sede congiunta per le indagini conoscitive e per le commissioni di inchiesta non istituite per legge.

Lo strumento più utilizzato dai regolamenti parlamentari ai fini di garantire il coordinamento intercamerale è comunque costituito dall'«intesa» preventiva tra i Presidenti delle Camere per: il coordinamento della programmazione dei lavori parlamentari, la “concorrenza” di iniziative legislative identiche, l'organizzazione del dibattito sulla fiducia al governo, la formazione degli organi collegiali bicamerali, le richieste di pareri alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, la fissazione di termini alle Commissioni che devono esprimere pareri sugli atti del governo.

4. Proposte e prospettive

Come si vede, fatta eccezione per l'*iter* di esame e approvazione del DPEF, che costituisce il prototipo da cui si dovrebbe muovere per l'estensione delle procedure intercamerali, le uniche forme di coordinamento previste dai regolamenti parlamentari sono dunque fondamentalmente basate sulle “intese” tra le Presidenze di Assemblea, strumenti assai deboli e spesso, nella prassi, scarsamente applicati.

Si pone quindi, in attesa dell'attuazione della “promessa costituzionale” costituita dall'art. 11 legge cost. n. 3 del 2001, che dovrebbe comportare (anche) l'effettivo superamento del bicameralismo paritario, la necessità di ulteriori strumenti di raccordo e di coordinamento tra i due rami del Parlamento che potrebbero poggiare, sulla valorizzazione e l'estensione delle procedure intercamerali.

In questa prospettiva, riprendendo gli spunti sulla c.d. riforma “nel” bicameralismo, visto che ogni procedimento di decisione parlamentare consta di una fase conoscitiva e di una fase decisionale, si potrebbe procedere ad una forma di razionalizzazione dei processi decisionali attraverso l'eliminazione delle inutili duplicazioni tra i due rami del Parlamento per tutto ciò che concerne il primo aspetto.

Inoltre, laddove consentito dalla dinamica del processo decisionale – come, ad esempio, per i procedimenti di formazione degli atti normativi comunitari – i regolamenti parlamentari potrebbero prevedere ulteriori procedure intercamerali finalizzate a riunificare anche la fase decisionale.

1. In particolare, sulla procedura di approvazione del DPEF, si potrebbero apportare modificazioni ai regolamenti finalizzate a vincolare maggiormente le commissioni bilancio ai criteri di impostazione del DPEF desumibili dagli elementi informativi acquisiti. Ciò anche al fine di evitare risoluzioni finali di approvazione del documento divergenti, che

determinerebbero problematici elementi di discontinuità negli effetti di indirizzo rispetto al Governo.

Sul punto dell'unificazione dei Servizi del bilancio dei due rami del Parlamento, le ultime due risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul DPEF sembrano, ad esempio, invece indicare un orientamento in qualche modo divergente. Mentre quella votata dal Senato sembra favorevole, quella votata dalla Camera ha assunto un orientamento meno incline all'unificazione. In contrasto, tra l'altro, pare con le disposizioni regolamentari che prevedano che gli uffici svolgano funzioni di coordinamento tra i due rami del Parlamento nella c.d. sessione macroeconomica, garantendo anche l'omogeneità delle risoluzioni.

2. In secondo luogo, per quanto concerne le procedure conoscitive congiunte dei due rami del Parlamento, si dovrebbero rafforzare i richiami alle "intese" tra i Presidenti, per ora limitati alle commissioni bicamerali.

Un buon punto di partenza per il rafforzamento delle procedure intercamerali potrebbe essere rappresentato, ad esempio, dalla proposta presentata dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati nella XIII legislatura, che perseguiva il rafforzamento dei poteri conoscitivi delle commissioni parlamentari e la facoltà di procedere in maniera congiunta ad acquisire tutti gli elementi informativi ritenuti necessari, con relativo potenziamento del "dialogo" diretto delle commissioni in sede congiunta con il Governo, Consiglio di Stato, Corte di conti, enti pubblici con ordinamento autonomo, autorità indipendenti ed associazioni rappresentative di interessi costituzionalmente tutelati. Insomma, i regolamenti parlamentari potrebbero stabilire una sorta di "preferenza" per la sede congiunta per quanto riguarda le indagini conoscitive; dall'altro, perseguire il rafforzamento delle forme di proiezione "esterna" della sede congiunta conoscitiva.

3. In terzo luogo, si potrebbe prevedere l'estensione della procedura istruttoria prevista per il DPEF alle procedure comunitarie, limitatamente agli atti concernenti la c.d. fase ascendente. Ciò presuppone che venga tracciata per via regolamentare una chiara distinzione tra atti della fase ascendente ed atti della fase discendente per passare ad un sistema in cui la Relazione e tutti gli atti della fase ascendente dovrebbero essere esaminati in maniera congiunta dalle Commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento – in un procedimento distinto da quello concernente l'esame del disegno di legge comunitaria – che potrebbero anche approvarli con risoluzioni in sede congiunta. A questa sede potrebbe essere riportato l'esame delle risoluzioni del Parlamento europeo, delle decisioni delle

Assemblee internazionali, delle sentenze della Corte di giustizia, del programma legislativo della Commissione europea, dei progetti di atti normativi comunitari. Alla fine di questi procedimenti, si potrebbe infine riservare alla sede congiunta delle Commissioni politiche dell'Unione europea lo svolgimento e la stessa votazione finale su tutti gli atti di indirizzo. In questo senso, infatti, non si riscontra alcuna preclusione ed anzi l'indirizzo espresso dal Parlamento al Governo per il processo di formazione degli atti normativi comunitari potrebbe risultare rafforzato proprio perché in una sede unitaria.

4. In quarto luogo, parrebbe opportuno evitare duplicazioni per tutto ciò che riguarda il rapporto Parlamento-Governo nei procedimenti non legislativi, per i quali la fase conoscitivo-istruttoria può essere portata ad una dimensione comune, a partire dalle comunicazioni del Governo in Parlamento. Sotto questo profilo, si potrebbe prevedere, per via regolamentare, l'estensione del "modello" costituito dalle prassi di sede congiunta commissioni esteri-difesa e trasformarlo in una sede congiunta intercamerale, costruendo una procedura che riporti tutta la fase conoscitiva alla sede congiunta, in cui si potrebbero approvare anche le risoluzioni tradizionalmente votate in commissione, lasciando – laddove strettamente necessario – soltanto la procedura di approvazione finale della risoluzione in Assemblea.

5. Un ultimo nodo problematico potrebbe concernere l'estensione del "modello" della fase conoscitivo-istruttoria bicamerale anche all'esame dei decreti legge (per lo meno dei presupposti di costituzionalità, dell'omogeneità *ex art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988*). Questo obiettivo si potrebbe conseguire uniformando i regolamenti parlamentari sul procedimento di esame del decreto-legge (e sulla stessa disciplina dell'emendabilità del decreto-legge), prevedendo anche una fase istruttoria bicamerale, svolta da un Comitato per la legislazione intercamerale per l'esame dei presupposti e dell'omogeneità del decreto legge rispetto ai parametri posti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988); servirsi della procedure intercamerale per i compiti del comitato per la legislazione, nonché per i compiti istruttori delle commissioni di merito, pur nei tempi ristretti.

Queste proposte presuppongono il coordinamento tra i regolamenti dei due rami del Parlamento su temi di fondo, in cui particolarmente negativa risulta la disciplina e la prassi differenziata tra i due rami del Parlamento: ammissibilità emendamenti ai decreti-legge, questione di fiducia, ammissibilità emendamenti in sessione di bilancio (rinvio a N. Lupo).

5. *Indicazioni bibliografiche*

Una trattazione del bicameralismo “procedurale” e delle regole in materia è in A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 121 ss.

Sulla singolarità e il carattere compromissorio del bicameralismo italiano, cfr. L. Paladin, voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, pp. 5 s.; L. Vannicelli, *Riflessioni sul bicameralismo costituzionale*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 1247.

Sul bicameralismo nei lavori dell’Assemblea Costituente, cfr. C. Pinelli, *Il Senato della Repubblica: dall’Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in Provincia di Roma, *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Atti del Convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003, pp. 83 ss.; G. Rivosecchi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II (artt. 55-100), a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, pp. 1102 ss.

Sullo scarso rendimento del bicameralismo italiano soprattutto sotto il profilo della funzione di garanzia nell’organizzazione costituzionale dei poteri, considerata superflua in un sistema caratterizzato dalla rigidità della Costituzione e dal controllo di costituzionalità della Corte, cfr. L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d’Italia, Annali 17, Il parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 344 s.

Sulla «funzione unificante» del bicameralismo che si esprime nella duplicità di procedimenti effettuati da Camere che riflettano in maniera omogenea la loro natura rappresentativa, cfr. G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, IV Ed., Padova, Cedam, 2001, pp. 459 ss.

Sui controlli parlamentari, cfr. A. Manzella, *La funzione di controllo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, pp. 216 ss.; S. Sicardi, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, pp. 105 ss.; nonché G. Rivosecchi, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, ESI, 2003, pp. 289 ss.

Sulle procedure intercamerali, D. Nocilla, *Autonomia, coordinamento e leale collaborazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, II, pp. 961 ss.