

UN BICAMERALISMO BAROCCO

di Valerio Onida

La struttura bicamerale del Parlamento fa parte da sempre delle “tecniche” cui i legislatori costituenti affidano il compito di assicurare il pluralismo e l’equilibrio fra i poteri. La previsione di due Camere sottintende l’idea che nessuno, e dunque nemmeno una sola assemblea, abbia il monopolio delle decisioni politiche e legislative. Si può dare espressione nelle due assemblee a criteri di rappresentanza diversi, o semplicemente assicurare una possibilità di ripensamento dei testi legislativi (si parla di una seconda Camera di “riflessione” o di “raffreddamento”, alludendo al pericolo di decisioni legislative varate affrettatamente, sotto l’impulso di emozioni violente e passeggere, e perciò non meditate).

La nostra Costituzione ha scelto un bicameralismo paritario, in cui i due rami del Parlamento hanno gli stessi poteri ed una composizione fondata su criteri largamente omogenei, essendo entrambi eletti direttamente dal corpo elettorale nazionale (sia pure, al Senato, suddiviso per Regioni, ma con un numero di eletti pressappoco proporzionale alla popolazione di ciascuna di esse). Anche i sistemi elettorali non sono oggi troppo dissimili.

La critica più frequente al sistema attuale è quella di fare delle due Camere un “doppione” l’una dell’altra, con l’effetto di allungare le procedure di deliberazione legislativa. Critica che però non tiene sufficiente conto né della funzione di “riflessione” che la doppia lettura di per sé assicura, né del fatto che i procedimenti legislativi sono lunghi, di solito, in ragione non del mero dato procedurale, ma dei conflitti politici che in essi si manifestano: tanto è vero che non sono rare le leggi che, sulla base di un generale consenso, giungono al termine del loro iter bicamerale in tempi ristretti o ristrettissimi.

Il progetto di riforma costituzionale in discussione al Senato sembra mosso dall’intento di fondare il bicameralismo su basi del tutto diverse, ma poi non compie i passi necessari a questo scopo e fa per così dire marcia indietro, quasi ci si volesse ritrarre dalle conseguenze: appare perciò alquanto contraddittorio.

Si battezza il Senato “federale”, quasi che esso dovesse rappresentare l’articolazione regionale della Repubblica, ma l’assemblea rimane eletta direttamente e composta da un numero di senatori proporzionale alla popolazione di ciascuna Regione: quindi continuerebbe a riflettere essenzialmente la dinamica e il confronto politico nazionali. Si prospetta il collegamento temporale delle elezioni senatoriali con quelle regionali, ma in via “transitoria” si prevede che per ben due legislature dopo la riforma i senatori siano eletti tutti contemporaneamente e insieme ai deputati, rinviando così di almeno dieci anni l’attuazione del nuovo sistema. Si esclude che il Senato possa sfiduciare il Governo, che questo possa porre davanti ad esso la questione di fiducia, e che il Senato possa essere sciolto anticipatamente, ma poi, nel timore che ciò crei ostacoli all’attuazione del programma di governo, si prevede che il Governo possa provocare, su sue proposte non accolte dal Senato, una pronuncia definitiva, a maggioranza assoluta, della Camera, dove il Governo può avvalersi del meccanismo della fiducia.

Una vera “Camera delle Regioni” avrebbe senso solo se esprimesse politicamente le realtà regionali, il che comporta che, nel caso in cui nella maggioranza delle Regioni prevalga un orientamento politico difforme da quello di Governo (come accade oggi in Germania), la maggioranza di Governo debba cercare, almeno su alcuni argomenti, un accordo con l’opposizione. Se invece entrambe le Camere continuano ad essere espressione della politica nazionale, la diversificazione dei poteri e delle competenze fra di esse si riduce ad una non ben giustificata

discriminazione fra le due assemblee e alla introduzione di complicazioni procedurali molto peggiori di quelle che qualcuno oggi lamenta.

Questo è infatti l'esito più probabile che discenderebbe dall'attuazione del progetto. Le norme sulle competenze e sul funzionamento delle Camere appaiono incredibilmente farraginose e complicate (come dovremmo rimpiangere il linguaggio chiaro e la logica semplice dell'attuale Costituzione!). Avremmo una moltiplicazione di categorie di leggi: quelle approvate dalla sola Camera, ma che il Senato potrebbe chiedere di riesaminare, avendo poi la Camera l'ultima parola; quelle approvate dal solo Senato, ma che la Camera potrebbe a sua volta chiedere di riesaminare, avendo il Senato l'ultima parola; quelle approvate con quest'ultima procedura, ma demandate in definitiva, se il Governo ritiene che un testo sia essenziale per l'attuazione del suo programma, all'approvazione della Camera a maggioranza assoluta; quelle approvate da entrambe le Camere con parità di poteri, ma rimesse, in caso di dissenso fra di esse, ad una commissione paritetica bicamerale, che sottoporrebbe un testo unificato al solo voto finale delle due assemblee.

Raccapazzarsi su quali siano le leggi sottoposte ad una o altra di queste procedure non è facile. Lo stesso criterio principale, che attribuisce alla Camera (ma in qualche caso ad entrambe le Camere) la competenza sulle leggi di competenza statale esclusiva e al Senato la competenza sulle leggi di principio nelle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni, è destinato a produrre infiniti dubbi e controversie. Le materie appartenenti a tali diverse competenze sono tutt'altro che nettamente distinte. Uno stesso testo legislativo potrebbe contenere contemporaneamente norme in materie di competenza primaria della Camera (ad esempio norme generali sull'istruzione, o tutela dell'ambiente), di competenza bicamerale (ad esempio determinazione di livelli essenziali di diritti) e di competenza primaria del Senato (ad esempio istruzione o governo del territorio). Che si farebbe in questi casi? Si dovrebbe scindere il progetto di legge in due o addirittura tre diversi testi, affidati a competenze diverse? E come si assicurerebbero i necessari coordinamenti?

Il rischio di incertezze e di conflitti si moltiplicherebbe. Il progetto, forse nella consapevolezza di questo rischio, prevede che i conflitti di competenza tra le due Camere siano risolti dai Presidenti delle stesse o da un comitato paritetico, e che la relativa decisione non sia "sindacabile in alcuna sede". Ma come potrebbe escludersi, almeno nei casi più evidenti, il ricorso al conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, previsto a garanzia dell'osservanza delle norme costituzionali sulle competenze, e azionabile sia dai diversi organi centrali nei rapporti fra di loro, sia dalle Regioni? Se lo si escludesse, e si escludesse anche ogni sindacato successivo sulla legge per violazione di queste norme procedurali, non saremmo più di fronte ad una disciplina costituzionale di ripartizione di competenze fra le Camere, ma a procedure disponibili in via politica, e quindi rimesse alla maggioranza del momento.

Da qualunque parte si guardi al progetto, non si affaccia una bella prospettiva.