

Bicameralismo e procedure intercamerali

di *Guido Rivosecchi*

1. Premessa: lo scarso rendimento del bicameralismo italiano

Sin dai primi anni della Repubblica, il giudizio sul bicameralismo italiano appare complessivamente negativo. Il Senato 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 territoriali.

La negativa impressione, già emersa negli anni Cinquanta, si rafforza nel corso del tempo. Viene costantemente criticata la singolarità del bicameralismo italiano, il suo carattere compromissorio e la sua irrilevanza per la determinazione dell'indirizzo politico generale.

La ragione dello scarso rendimento del nostro bicameralismo è radicata nella stessa Assemblea Costituente, quando tramontano le ipotesi di integrazione della rappresentanza e quelle volte a garantire un effettivo ancoraggio territoriale della seconda camera.

Raggiunto così un risultato di sostanziale omogeneità politica nella composizione dei due rami, è escluso che la seconda camera possa esercitare quella funzione di “raffreddamento” dei processi decisionali, che, già in epoca statutaria, era 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 funzione di affinamento della legislazione attraverso il doppio esame dei progetti di legge presentati alle Camere, nonché di «funzione unificante», che si esprimerebbe nella duplicità di procedimenti svolti pur sempre da due distinte assemblee politiche, pur aventi una composizione omogenea.

Tuttavia, anche sotto questo profilo subordinato, i risultati non sono sempre stati all'altezza delle aspettative. Sul piano del miglioramento della legislazione, 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. Sul piano delle prestazioni “unificanti”, il

bicameralismo ha soltanto consentito la flessibilità dell'utilizzo della seconda camera rispetto 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 presupporrebbe una vera e propria diversificazione funzionale da realizzarsi 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, diversificando le 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 percorsa, invece, prevedendo l'esame soltanto eventuale – su espressa richiesta da parte di *quorum* di minoranza – della camera destinata a pronunciarsi in seconda battuta sul provvedimento approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Anche rispetto a queste ipotesi di articolazione “funzionale”, le perplessità restano comunque 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 “competente solo in seconda battuta” 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: la prima accolta in epoca monarchica (1848-1946) dallo Statuto albertino, che non conosceva la nozione «unitaria» di Parlamento; la seconda, invece, emerge dall'art. 55 della Costituzione. Essa consente 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, 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, i regolamenti parlamentari prevedono 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 per garantire il coordinamento intercamerale rimane 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. Prospettive e proposte

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 fondamentalmente basate sulle intese tra le Presidenze di Assemblea, strumenti assai deboli e spesso, nella prassi, scarsamente applicati.

In attesa dell'attuazione della «promessa costituzionale», enunciata dall'art. 11 legge cost. n. 3 del 2001 (che prevede, in attesa della riforma del bicameralismo, una forma partecipativa di ingresso in Parlamento di rappresentanti delle regioni, province ed enti locali), forte è la necessità di ulteriori strumenti di raccordo e di coordinamento tra i due rami del Parlamento che potrebbero sfruttare la valorizzazione e l'estensione delle procedure intercamerali.

In questa prospettiva, riprendendo gli spunti sulla c.d. riforma *nel* bicameralismo, considerato 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 le due Camere 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, nella procedura di approvazione del DPEF, le modifiche ai regolamenti dovrebbero essere dirette a vincolare in maniera più stringente le commissioni bilancio ai criteri di impostazione del DPEF desumibili dagli elementi informativi acquisiti. Ciò anche per evitare divergenze nelle risoluzioni finali di approvazione del documento tali da determinare problematici elementi di discontinuità nell'indirizzo politico formulato al Governo.

Quanto all'unificazione dei Servizi del bilancio dei due rami del Parlamento, le ultime due risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul DPEF sembrano, però, indicare un orientamento meno incline all'unificazione, specie quella votata dalla Camera (in contrasto, tra l'altro, con le disposizioni regolamentari che prevedono che gli uffici svolgano funzioni di coordinamento tra i due rami del Parlamento nella c.d. sessione macroeconomica, garantendo anche l'omogeneità delle risoluzioni).

Nell'ambito della successiva sessione di bilancio potrebbe ipotizzarsi l'estensione della procedura intercamerale anche all'esame dei disegni di legge “collegati”, al fine di garantire l'approvazione entro tempi certi e con un maggiore grado di omogeneità tra i due rami del Parlamento. In maniera coerente rispetto ai vincoli indicati dal Governo nel DPEF e approvati dalle Camere con le apposite risoluzioni, i provvedimenti ritenuti essenziali per l'effettiva attuazione della manovra di finanza pubblica avrebbero, in tal modo, un percorso

garantito quanto ai tempi di esame e di approvazione. I regolamenti parlamentari potrebbero infatti prevedere che, in caso di modifiche in seconda lettura, le competenti commissioni parlamentari, prima dell'inizio della terza lettura, procedano ad un esame istruttorio congiunto al fine di definire un testo comune che sarebbe quindi sottoposto all'esame delle Camere, magari con le procedure previste per la sede redigente. Al riguardo, non sembra che l'art. 72 Cost. vada interpretato nel senso di una tassativa esclusione di ogni forma di cooperazione tra i due rami del Parlamento circa l'esame dei "collegati", riservando, il comma quarto, la procedura "normale" soltanto ai disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi. In questa prospettiva, si potrebbe addirittura ad arrivare a prevedere una deliberazione congiunta sui "collegati". Qualora viceversa si accedesse alla tesi estensiva circa l'interpretazione del disposto costituzionale (quella, per intenderci, fatta propria anche dalla Corte costituzionale, sia pure in materia di *referendum*, in riferimento all'art. 75, secondo comma, Cost.), che sostanzialmente ricomprende tutti i documenti di finanza pubblica nella locuzione "legge di bilancio", sarebbe da escludere l'ammissibilità di ogni forma di esame comune da parte delle due commissioni bilancio. In questo caso, l'estensione della procedura intercamerale, anche soltanto in riferimento alla fase istruttoria, presupporrebbe una modifica costituzionale, come lo stesso "precedente" della legge costituzionale n. 1 del 1997, relativa all'istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura, sembrerebbe indicare.

Privilegiando la tesi intermedia senza prevedere revisioni dell'art. 72 Cost., i regolamenti parlamentari potrebbero intanto disciplinare lo svolgimento dell'istruttoria sui "collegati" in sede congiunta, lasciando che la procedura si concluda con deliberazioni camerali disgiunte.

2. Per quanto concerne le procedure conoscitive congiunte delle due Camere, 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. Essa tendeva a potenziare i poteri conoscitivi delle commissioni parlamentari e la facoltà di procedere in maniera congiunta ad acquisire tutti gli elementi informativi ritenuti necessari, con relativo rafforzamento 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, da un lato, stabilire una sorta di “preferenza” per la sede congiunta quanto alle indagini conoscitive; dall’altro, perseguire il rafforzamento delle forme di proiezione esterna della sede congiunta conoscitiva.

3. Ancora, 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 come preconditione per passare ad un sistema in cui la Relazione e tutti gli atti della fase ascendente siano esaminati in maniera congiunta dalle Commissioni politiche dell’Unione europea dei due rami del Parlamento – in un procedimento distinto da quello di 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 e dei progetti di atti normativi comunitari. Al termine 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 ma anzi l’indirizzo del Parlamento al Governo per la formazione degli atti normativi comunitari potrebbe risultare rafforzato proprio perché espresso in una sede unitaria.

4. Parrebbe ancora opportuno evitare duplicazioni in 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, attraverso una procedura che riporti tutta la fase conoscitiva a questa sede. In essa, si potrebbero approvare anche le risoluzioni tradizionalmente votate in commissione, lasciando all’Assemblea, laddove strettamente necessario, soltanto la procedura di approvazione finale della risoluzione.

5. Un ulteriore nodo problematico potrebbe riguardare l’estensione del “modello” della fase conoscitivo-istruttoria bicamerale all’esame dei decreti legge, per lo meno dei presupposti di costituzionalità e di omogeneità ex art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Questo

obiettivo si potrebbe conseguire uniformando la disciplina regolamentare sul procedimento di esame del decreto-legge (e sul suo regime di emendabilità), 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, servendosi della procedura intercamerale per lo svolgimento delle funzioni ora, alla Camera, spettanti al Comitato per la legislazione, nonché per i compiti istruttori delle commissioni di merito, pur nella consapevolezza dei tempi ristretti che prevede questo procedimento.

Queste proposte presuppongono il coordinamento tra regolamenti dei due rami del Parlamento su passaggi fondamentali su cui negativamente incidono la disciplina e la prassi differenziata tra i due rami del Parlamento: ammissibilità di emendamenti ai decreti-legge, questione di fiducia, ammissibilità di emendamenti in sessione di bilancio.

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. Rivosocchi, *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. Rivossecchi, *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.

PROPOSTE FINALI

1. Estendere la procedura intercamerale tra i due rami del Parlamento all'esame di:
 - disegni di legge "collegati", al fine di garantire l'approvazione entro tempi certi e con un maggiore grado di omogeneità tra i due rami del Parlamento (svolgimento dell'istruttoria nelle Commissioni bilancio in sede congiunta, con deliberazioni camerali finali disgiunte);
 - atti concernenti la c.d. fase ascendente, di formazione del diritto dell'Unione europea (esaminati e approvati in sede congiunta dalle Commissioni politiche dell'Unione europea);
2. Trasformare in una sede congiunta intercamerale, con procedimenti conoscitivi e di indirizzo, la prassi già vigente delle riunioni delle Commissioni esteri-difesa in sede congiunta;
3. Stabilire un principio di "preferenza" per la sede congiunta nello svolgimento delle indagini conoscitive;
4. Estendere il "modello" della fase conoscitivo-istruttoria bicamerale all'esame dei decreti legge, uniformando i procedimenti (con una fase istruttoria intercamerale per l'esame dei presupposti e dell'omogeneità dei decreti legge).

SOMMARIO (DA INSERIRE NELL'INDICE ANALITICO FINALE):

4. BICAMERALISMO E PROCEDURE INTERCAMERALI

di *Guido Rivosecchi* (Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università del Salento)

1. Premessa: lo scarso rendimento del bicameralismo italiano.
2. La riforma *nel* bicameralismo e le procedure intercamerali.
3. Le procedure intercamerali, oggi.
4. Prospettive e proposte.
5. Indicazioni bibliografiche.