

Le ambiguità della Bicamerale

EMANUELE ROSSI

1. Da quasi vent'anni il dibattito politico italiano ha come costante il problema delle riforme. Tutti ricorderanno l'istituzione e gli esiti della Commissione Bozzi prima e di quella De Mita - Iotti dopo, così come le ragioni che da più di quindici anni sono state addotte a giustificazione dello scioglimento anticipato delle legislature, nonché i programmi che i vari governi succedutisi hanno posto a fondamento della propria azione. Mai, nella storia repubblicana del nostro Paese (ed, ovviamente, nemmeno in quella precedente) le istituzioni hanno subito un'azione delegittimante così forte da farle apparire assolutamente inadeguate alle esigenze della nostra vita democratica, senza che tuttavia a tale azione si sia accompagnata un'opera riformatrice adeguata alle esigenze che si andavano evidenziando.

Questo insieme di cose ha provocato effetti che da molti, anche nel recente passato, sono stati messi in luce: in primo luogo, il rischio di una delegittimazione della Costituzione vigente, non riconosciuta più come patto fondamentale della vita democratica, e, di conseguenza, il venir meno del patrimonio comune di valori e di principi sui quali la società post-fascista si è formata. In questa direzione, tutti ricordiamo il fermo e lucido richiamo di don Giuseppe Dossetti: "I mutamenti proposti (alla Costituzione) ben raramente hanno dato e danno luogo a riflessioni sistematiche e dotate di una certa plausibilità dottrinale e pratica (...); bensì sono sfociate in una denigrazione aprioristica e molto confusa del nostro Patto fondamentale, divenuto facile pretesto non dell'impossibilità, ma della incapacità di governare e di avviare gradualmente la nostra comunità nazionale verso più pacati e già possibili passi di trasformazioni reali".

Il nostro Parlamento tenta ora, per la terza volta, di far seguire alla *pars destruens* un'adeguata *pars costruens*: a differenza dei tentativi delle due Commissioni parlamentari sopra ricordate, tuttavia, il presente pare destinato al successo, a giudicare almeno dall'accordo politico raggiunto nella Commissione D'Alema e dalla disponibilità a ricercare un accordo da parte delle maggiori forze politiche.

I rischi plebiscitari

2. Prima di esaminare i risultati della Commissione bicamerale, un'osservazione meritano le vicende relative al procedimento di revisione costituzionale che si è ritenuto di dover adottare nella presente vicenda. La Commissione bicamerale è stata istituita con un'apposita legge costituzionale (così come, peraltro, era avvenuto per le due precedenti Commissioni), che, derogando (e non modificando) l'art. 138 della Costituzione, ha ad essa demandato il compito di formulare, entro una data definita (il 30 giugno 1997) una proposta di riforma della seconda parte della Costituzione (dall'art. 55 alla fine, comprese le disposizioni transitorie e finali). Tale proposta dovrà poi essere sottoposta all'esame delle due Assemblee (senza un preventivo esame nelle competenti Commissioni di ciascuna Camera), seguendo particolari procedure parlamentari tanto per il suo esame, quanto per la sua approvazione. Infine, è stato previsto un referendum confermativo sul complesso della proposta approvata dal Parlamento. Il ricorso a tale procedimento è, di per sé, significativo.

Va infatti considerato come, analogamente a quanto verificatosi con la legge costituzionale n. 1/1993, le forze politiche presenti in Parlamento abbiano ritenuto impossibile riformare la Costituzione seguendo la via maestra (quella indicata dalla stessa Costituzione all'art. 138), e siano invece ricorse ad una (peraltro discutibile) riforma temporanea della procedura prevista. Ciò è reso poi paradossale osservando come, nella proposta formulata ora dalla Commissione bicamerale, l'art. 138 venga lasciato così com'è, senza introdurre neppure quelle modifiche al quorum richiesto per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale ritenute da più parti necessarie dopo la riforma del sistema elettorale in senso prevalentemente maggioritario.

Ma ciò che maggiormente colpisce e preoccupa della legge costituzionale istitutiva della Commissione bicamerale è il rovesciamento dell'ottica con cui l'art. 138 prevede lo svolgimento del referendum: mentre infatti la disposizione costituzionale ne ammette il ricorso soltanto nel caso di richiesta proveniente da una serie di soggetti a ciò legittimati, e nella sola ipotesi in cui la proposta di legge di riforma costituzionale sia stata approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e non dalla maggioranza dei due terzi, al contrario la legge costituzionale stabilisce che il referendum debba svolgersi in ogni caso, e che esso debba essere unico sull'intera riforma approvata dal Parlamento: in sostanza, un referendum non sul merito delle singole proposte, ma sul complesso delle soluzioni adottate. Una sorta di plebiscito, quindi, che avrà presumibilmente ad oggetto la legittimazione della classe politica autrice delle riforme ("un'occasione di giudizio su una congiuntura politica, di generica e simbolica adesione plebiscitaria alla maggioranza al potere", come affermò Bettinelli due anni fa): esattamente

quello che la Corte costituzionale, con la propria giurisprudenza sul referendum abrogativo, ha sempre negato che debba essere il referendum (ponendosi contro il principio democratico e la libertà di voto un referendum che imponga all'elettore di esprimersi attraverso un'unica risposta rispetto ad un quesito disomogeneo), e che i Comitati Dossetti hanno richiamato all'attenzione di tutti.

Vi è tuttavia una difficoltà a far valere, sul piano giuridico, l'evidente illegittimità di tale referendum, dato che, al contrario di quanto avviene per il referendum abrogativo, per quello costituzionale non è previsto un giudizio di ammissibilità (né da parte della Corte costituzionale né da parte di altri organi). In verità delle strade sono state prospettate in tale direzione (vedi *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di Ripepe e Romboli, Torino, 1995), ma credo che assai poco si possa fare a fronte di una volontà politica sufficientemente compatta e determinata a chiudere in qualche modo l'ormai troppo lunga "stagione delle riforme".

Analizzando poi il contenuto delle proposte approvate dalla Commissione bicamerale emerge con immediata evidenza la difficoltà di attribuire al voto referendario il significato di un'approvazione o di un rigetto complessivo del lavoro svolto. Va infatti osservato in primo luogo come la Commissione abbia interpretato il proprio compito non come necessità di modificare gli articoli della Costituzione (più o meno strettamente) necessari alle esigenze che avevano mosso alla sua istituzione (e di cui si dirà), bensì come riscrittura completa di tutta la seconda parte della Costituzione: così da inserirvi anche misure sicuramente ultronee rispetto a quelle per cui le riforme si erano appalesate (o si erano ritenute) necessarie. Per fare qualche esempio, si pensi alla disposizione che tende a garantire "l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi" (misura - tra l'altro - già prevista da alcune leggi ordinarie e dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale), o al riconoscimento costituzionale dell'Avvocatura dello Stato (di cui sinceramente non si avverte alcuna necessità), o ancora alla riforma dell'articolo sull'immunità parlamentare, ma soprattutto, alla parte della Costituzione riguardante la magistratura, per la quale i motivi di riforma sono ben noti al dibattito politico, ma non facevano parte dei programmi riformatori della maggioranza che sostiene l'attuale governo.

E' evidente quindi che di fronte ad un referendum che ponga all'elettore il quesito se approvare la modifica di 85 articoli più 5 disposizioni transitorie la risposta non potrà mai essere tale da salvaguardare l'esigenza di "un fine obiettivo univoco rispetto al quale gli elettori possano esprimere una volontà consapevole dei suoi effetti normativi" (così, ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 40/1997), bensì, nella migliore delle ipotesi, un approssimativo sì o no alle principali innovazioni approvate dal Parlamento.

La forma di governo

3. Venendo all'esame delle principali modifiche che si intendono apportare alla Costituzione vigente, è opportuno ricordare come le ragioni fondamentali che hanno spinto, fin dagli inizi del movimento riformatore, ad una revisione delle regole costituzionali riguardassero la forma di governo: in particolare, nella direzione di un rafforzamento dell'esecutivo e di un miglioramento dell'efficacia dell'azione politica. Questo è indubbiamente il motivo che ha ispirato le principali riforme di questi ultimi anni sulla forma di governo degli enti locali: si pensi alla legge n. 81/1993 sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (ed ancor prima, per taluni aspetti, alla legge n. 142/1990), nonché alla legge n. 43/1995 sul sistema elettorale regionale. Tutte riforme che vanno nella direzione di un rafforzamento dei poteri degli organi esecutivi su quelli "legislativi", di una responsabilità diretta dei titolari di detto potere nei confronti dell'elettorato, e così via. La medesima logica, si ritiene, deve essere portata anche a livello nazionale: e per far questo, al contrario di quanto è avvenuto per gli enti locali, una riforma della Costituzione veniva ritenuta imprescindibile.

Accanto a questa esigenza, un'altra è venuta affermandosi in questi ultimi anni, specie grazie (o a causa) dell'azione politica della Lega nord: un rafforzamento delle autonomie locali nei confronti dello Stato centrale, mediante la parola d'ordine del federalismo.

In relazione a questi due obiettivi fondamentali occorre valutare le proposte della Commissione bicamerale, per analizzare in che modo esse danno risposta a queste due esigenze, della cui bontà non è il caso in questa sede di discutere, sebbene a me paia che esse siano oggi assunte in modo sostanzialmente acritico, mentre una maggiore attenzione sarebbe tutt'altro che fuori luogo. In questa sede mi limiterò, per motivi di spazio, ad alcune considerazioni sulle soluzioni adottate in merito alla forma di governo, lasciando ad un'altra occasione l'eventualità di un'analisi sulle proposte in ordine all'assetto federale della forma di stato.

Circa la forma di governo sono a tutti note le soluzioni cui è giunta la Commissione D'Alema: il Capo dello Stato verrebbe eletto direttamente dal popolo e resterebbe in carica sei anni. Esso dovrebbe svolgere una funzione "di garanzia" e contemporaneamente dirigere la politica estera e la difesa nazionale. Per il resto, il potere esecutivo sarebbe tuttavia esercitato da un Primo Ministro nominato dal Capo dello Stato "tenendo conto del risultato delle elezioni della Camera dei deputati": il Governo non dovrebbe ottenere la fiducia della Camera, ma in ogni momento 1/5 dei membri di essa potrebbe presentare una mozione di sfiducia che, se approvata, comporta l'obbligo di dimissioni. Il Capo dello Stato potrebbe sciogliere la Camera solo in presenza di dimissio-

ni del Governo, mentre il Primo ministro sarebbe tenuto a dimettersi al momento dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica (cosa che avviene, per consuetudine costituzionale, anche adesso, per quanto si tratti di dimissioni meramente formali). Prescindendo in questa sede dal modo con cui si è giunti a tale soluzione (con le note vicende sul "blitz" della Lega in Commissione e sul valore determinante dei voti dei suoi sei commissari per la soluzione accolta) non può non notarsi come le misure sin qui indicate non siano in grado di produrre significativi risultati in termini di rafforzamento dell'esecutivo: anzi, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, con l'attribuzione di poteri assai ridotti e sostanzialmente analoghi a quelli attuali, rischia di produrre un indebolimento complessivo del Governo, specie nell'ipotesi in cui questo sia espressione di una maggioranza diversa da quella del Capo dello Stato. Viceversa, nell'ipotesi in cui Presidente della Repubblica e Primo ministro siano espressione di una stessa maggioranza è probabile che il primo venga a perdere quella funzione di garanzia che invece gli si vorrebbe attribuire: insomma, per fare un esempio, qualora Berlusconi fosse Presidente della Repubblica e Prodi Primo ministro (o viceversa) non sembra proprio (anzi) che l'elezione diretta del primo possa rafforzare la posizione del secondo; qualora invece le due cariche fossero ricoperte, sempre per fare un esempio, da Berlusconi e Fini (o da D'Alema e Prodi), la funzione di garanzia rischierebbe di trasformarsi in una semplice operazione di riequilibrio di posizioni interne alla maggioranza di governo.

D'altra parte, i motivi di perplessità offerti da questo sistema derivano in via diretta dal modo con cui esso è stato prescelto: evidente risulta il tentativo di affermare un principio di immediato impatto popolare (l'elezione diretta del Capo dello Stato) per rendere a tutti evidente che una battaglia è stata vinta da parte di qualcuno, per poi lavorare a limitare il più possibile gli eventuali effetti negativi di quella decisione, non facendo corrispondere all'elezione diretta del Presidente la titolarità di significativi poteri sostanziali. Significativa mi pare invece, in relazione all'obiettivo generale sopra indicato, la previsione contenuta nell'art. 102, 3° comma, della proposta della Commissione: in essa si stabilisce che "su richiesta del Governo sono con priorità iscritti all'ordine del giorno di ciascuna Camera i disegni di legge presentati o accettati dal Governo. Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dal regolamento. Può altresì chiedere che, scaduto il termine, la Camera deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo". Si tratta di misure significative che tendono ad eliminare uno dei problemi fondamentali che portano all'incapacità dei Governi di realizzare la propria azione politica, cercando altresì di dare soluzione al problema dell'inefficienza dell'attuale sistema di produzione normativa. Certamente tali misure consentono al Governo di avere risposte certe e rapide dal Parlamento, con la possibilità di mettere

“con le spalle al muro” la propria maggioranza ed in certa misura di “blindarla”: che tutto ciò contribuisca a realizzare l’obiettivo di maggior efficacia nell’azione di Governo mi pare indubbio, come peraltro è altrettanto evidente che questo rischia di diminuire assai l’importanza del Parlamento e la dialettica all’interno di esso, con conseguente indebolimento della forza delle opposizioni. A quest’ultimo inconveniente cerca di offrire una soluzione la proposta contenuta nell’art. 90, 5° comma, che prevede la garanzia del “diritti delle opposizioni in ogni fase dell’attività parlamentare”, stabilendo che il regolamento dovrà prevedere “l’iscrizione all’ordine del giorno di proposte e iniziative autonomamente determinate con riserva di tempi e previsione del voto finale”: garanzia importante ma, com’è evidente, insufficiente a superare il rischio sopra indicato.

Del resto è questo il dilemma dei sistemi parlamentari: il rapporto tra capacità della maggioranza di decidere e possibilità delle opposizioni di poter contare. Ancora una volta non è il caso qui di approfondire questi argomenti, ma è evidente che la soluzione della Commissione bicamerale privilegia il primo obiettivo a scapito del secondo. La disposizione dell’art. 102 merita dunque di essere segnalata come misura che va nella direzione in tutti questi anni indicata e auspicata: andrebbe tuttavia detto che si tratta di una misura tipica di diritto parlamentare, che avrebbe potuto trovare spazio, anziché in Costituzione, in apposite norme del regolamento parlamentare. E tale era stata in effetti la soluzione da molti sostenuta per superare il problema dell’inefficienza del sistema: una revisione organica dei regolamenti parlamentari, nati in epoca di proporzionale estremo, per renderli adeguati alla logica della “democrazia maggioritaria”, senza bisogno di riforme della Costituzione.

La riforma del sistema parlamentare

4. Un altro dato importante che va segnalato nella direzione più volte richiamata è la riforma del sistema parlamentare. Il nuovo Parlamento sarebbe formato da una Camera composta di 400 deputati (a fronte dei 630 attuali), e da un Senato di 200 membri (anziché 315), con un’ulteriore “Commissione delle Autonomie territoriali” istituita presso il Senato e dal numero di componenti non espressamente definito.

Alla Camera verrebbe attribuita la competenza legislativa generale e il rapporto di fiducia con il Governo, mentre al Senato verrebbero assegnate funzioni di garanzia (elezione dei membri di nomina parlamentare del CSM e della Corte costituzionale; parere sulle nomine, proposte o designazioni del Governo). Inoltre, il Senato avrebbe la possibilità di “richiamare” tutte le proposte di legge approvate dalla Camera, proponendo a quest’ultima delle modifiche. Alcune leggi, infine, sarebbero necessariamente bicamerali: quest’ultimo elenco

è peraltro assai ampio, visti i numerosi rinvii contenuti nelle diverse disposizioni a “leggi approvate dalle due Camere”, e posto che l’elencazione contenuta nell’art. 98 contiene indicazioni di carattere generale: devono infatti essere approvate anche dal Senato “le norme generali sui diritti fondamentali civili e politici e sulle libertà inviolabili della persona”, nonché tutte “le norme penali e le norme processuali”, oltre alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di delegazione legislativa. A ciò si aggiunga l’originale e un po’ singolare soluzione di una “terza Camera” (o di un “Camerino” come l’ha subito battezzata Montanelli), chiamata “Commissione delle Autonomie territoriali” e formata per un terzo da senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano, per un terzo da rappresentanti dei Comuni e delle Province. Sebbene non si indichi il numero complessivo dei componenti, esso sembra facilmente desumibile dalla previsione del “secondo terzo” sopra indicato: essendo 22 i Presidenti regionali e delle province di Trento e Bolzano, il numero complessivo della Commissione dovrebbe essere di 66 membri. Quanto alle competenze, la proposta stabilisce che essa “esamina i disegni di legge nei casi e nei modi stabiliti dalla Costituzione ed esprime pareri sulle questioni che riguardano i Comuni, le Province e le Regioni”: dal che si deduce che su determinate proposte di legge si potrebbe passare dalle attuali due letture (Camera e Senato) a tre, con prevedibili conseguenze sullo snellimento del procedimento legislativo.

In ordine a tale procedimento, che rappresenta uno dei fattori di maggior evidenza dell’“inefficienza della politica”, potrebbe giungersi, pertanto, alla conclusione sopra indicata in ordine all’elezione del Presidente della Repubblica: a fronte di un’affermazione “di immagine” (l’eliminazione del bicameralismo in merito all’approvazione delle leggi) vengono poste deroghe tali da rendere la “regola” praticamente residuale: e pertanto, è ben difficile che da questa strada si ottenga un significativo aumento di efficienza del sistema di produzione delle leggi, che pure rappresentava, come si è detto, uno degli obiettivi primari delle riforme.

Né significativo miglioramento sembra derivare dall’introduzione -anch’essa preceduta da grande battage pubblicitari- del referendum “propositivo”. Al riguardo, la norma che lo prevede sembra, per come è formulata, o frutto di un errore o sintomo evidente di quell’operazione di “immagine” sin qui descritta. In essa si stabilisce infatti che “È indetto referendum popolare per deliberare l’approvazione di un progetto di legge di iniziativa popolare presentato da almeno ottocentomila elettori, quando entro diciotto mesi dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di esso”.

Si noti al riguardo che il numero dei richiedenti è particolarmente alto (attualmente le proposte di legge possono essere presentate da 50.000 elettori); che esso deve essere ottenuto non sulla richiesta di referendum (che, dal tono della proposta, dovrebbe conseguire direttamente ed automaticamente alla de-

cadenza dei diciotto mesi, senza alcuna ulteriore richiesta, né esame della sua ammissibilità) bensì sul testo della proposta; che ad evitare il referendum sarà sufficiente una qualsiasi deliberazione della prima Camera (ancorché di mero "non passaggio all'esame degli articoli"). A ciò si aggiunga che, non essendo previsto nessun esame preliminare, ben potrebbe avvenire che, appena approvato mediante referendum, la Corte costituzionale potrebbe annullarlo se contrastante con disposizioni costituzionali. Come può notarsi, dunque, e tenendo conto altresì del fatto che l'arco temporale in cui tutta la vicenda verrebbe a dispiegarsi è particolarmente ampio (si pensi ai tempi necessari per raccogliere 800.000 firme; ai diciotto mesi che devono intercorrere dalla presentazione all'indizione del referendum; all'ulteriore tempo necessario per indire e svolgere il referendum: tempi in cui l'interesse all'iniziale richiesta potrebbe anche venir meno, senza che nulla possa impedire lo svolgersi del referendum), non sembra proprio che tutto questo possa svolgere quella funzione sollecitatoria del Parlamento e di aumento dell'efficacia del sistema di produzione delle leggi che pur ne ha giustificato la previsione.

Fare le riforme o neutralizzarle?

5. Da questo primo e superficiale esame si impone una conclusione che potrebbe trovare conferma - e forse anche accentuazione - dall'esame delle norme che mirano a trasformare il nostro ordinamento in un sistema "federale". La conclusione è quella di una modifica di forma ma non di sostanza della nostra struttura istituzionale: sembra in sostanza che l'obiettivo della Commissione bicamerale sia stato quello di assecondare il battage riformatorio - da anni alimentato da parte della stessa classe politica - senza peraltro crederci realmente, cercando di neutralizzare la stagione delle riforme con alcuni aggiustamenti che vanno incontro alle proposte avanzate nelle varie campagne (elettorali e non) dalle parti politiche ma sostanzialmente confermando il quadro derivante dalla Costituzione del 1948 con le innovazioni (queste sì, con effetti sostanziali) prodotte dalla riforma elettorale del 1994.

Che questo atteggiamento complessivo possa leggersi come "paura delle riforme", o come saggezza dei componenti la Commissione bicamerale, convinti in sostanza che le uniche vere riforme necessarie siano quelle di procedura parlamentare, è valutazione che ognuno potrà compiere, soprattutto dal momento in cui il dibattito sin qui svolto nel conclave della Commissione bicamerale (se non di qualche salotto gastronomico) si sposterà nelle più ampie ed acustiche stanze delle assemblee parlamentari. ■