SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 21

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO e CAVAZZUTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Norme per una differenziazione di poteri e funzioni dei due rami del Parlamento

ONOREVOLI SENATORI. – È noto a tutti, e a voi più che ad altri, che l'attuale modello di bicameralismo è tutt'altro che perfetto. Nel migliore dei casi può essere definito paritario e indifferenziato, anche se paritario lo è più sulla carta che in pratica (poichè non v'è dubbio che la Camera dei deputati venga considerata luogo di «battaglie» politiche molto più del Senato), e le differenziazioni siano già emerse al livello tutt'altro che marginale o ininfluente dei regolamenti interni e dei servizi.

D'altronde, è ormai altresì noto – e tutte le esegesi imparziali o di parte (e abbondano) lo confermano – che questo bicameralismo indifferenziato fu scelto *faute de mieux*, poichè le argomentazioni dei sostenitori del monocameralismo, della Camera delle regioni o della Camera delle professioni non risultarono particolarmente convincenti. Addirittura, si potrebbe sostenere che risultano ancor meno convincenti oggi, al tempo stesso che il bicameralismo indifferenziato si rivela insostenibile, quando, finalmente, si avverte l'esigenza di cambiare lo stesso modo di governare.

Infatti, quanto al secondo punto, non v'è dubbio che il bicameralismo indifferenziato sia stato (e ancora possa essere) funzionale ad un certo modo di governare: quello basato su una relazione stretta fra un Parlamento debole (che lascia spazi ad un'opposizione che non può diventare maggioranza) e un governo debole (intessuto con il manuale Cencelli). La mediazione degli interessi, in un sistema di questo genere, può essere svolta dalle strutture partitiche e correntizie e rovesciata nel Parlamento e nel governo. La decisione può essere contrattata fra tutte le forze socio-politiche ed economiche. Certo, il processo è lento e

costoso, ma, se i tempi dell'economia e della società possono essere rallentati, il sistema riesce a tenere.

Ma i tempi, onorevoli colleghi, sono cambiati, hanno subito un'accelerazione. Società ed economia sono diventate più complesse e più esigenti. Richiedono decisioni rapide e trasparenti: il bicameralismo indifferenziato e il governo riflesso di mediazioni partitiche non sono più in grado di rispondere a queste sfide. Le forzature decisioniste dell'Esecutivo a guida socialista nella IX legislatura hanno riflesso questa nuova situazione e hanno cercato di rispondervi. Inadeguatamente e pericolosamente: ma il problema è posto. Dove situare la soluzione democratica?

Non è questo il luogo per fornire un'approfondita replica dottrinale ai sostenitori della Camera delle regioni. Sarà sufficiente ricordare che una simile soluzione presuppone comunque la creazione di un sistema federale, preferibilmente di tipo tedesco o statunitense (e solo allora la Camera delle regioni potrà essere seriamente presa in considerazione). Non è il caso di soffermarsi troppo sulla Camera delle professioni. Al di là dei suoi richiami tutt'altro che allettanti ad un passato corporativo o di una sua riverniciatura neocorporativa (proprio quando queste formule mostrano segni inequivocabili di difficoltà nei Paesi che le hanno sperimentate, peraltro con successo mutevole), rimane l'immane compito di scegliere fra le professioni in una fase storica di loro moltiplicazione e complessificazione. Impossibile, e sicuramente improponibile.

Il monocameralismo apparirebbe più allettante. Soluzione semplice e drastica al tempo stesso, la proposta dei monocameralisti risulterebbe più convincente se fosse ancor più radicale. Vale a dire se si accompagnasse alla richiesta di un mutamento della forma di governo nel senso di un governo del cancelliere oppure di un *cabinet government*. E quindi se si sviluppasse lungo la giusta e auspicabile direttrice di una riforma della struttura (e della forza) dell'Esecutivo e di una revisione della legge elettorale, in senso ovviamente da dare potere reale all'elettore di scegliere il proprio governo (oltre che i propri rappresentanti). E, naturalmente, ai monocameralisti spetterebbe anche l'onere di chiarire da quali altri strumenti e strutture la loro soluzione dovrebbe essere accompagnata per risolvere non solo il problema di un'efficace rappresentanza, ma quello del reale governo di una società complessa (poichè il dubbio che si pervenga ad un governo di assemblea in una situazione multipartitica non è facilmente fugato nè fugabile).

Tuttavia, le critiche alle soluzioni variamente prospettate non possono di per sè essere sufficienti a garantire la conservazione di un bicameralismo indifferenziato della cui inadeguatezza tutti, parlamentari e cittadini, governo e opposizione, maggioranza e minoranze, soffriamo in maniera egualmente acuta. D'altronde, le sole critiche non fondano soluzioni alternative che siano semplici e praticabili. Ma queste soluzioni alternative non possono neppure essere trovate guardando soltanto al Parlamento e ai suoi molti problemi. Debbono invece essere cercate e trovate in una visione sistemica, in una visione che non si limiti a rilevare l'esistenza di Parlamenti monocamerali o bicamerali in altri Paesi e ne tragga conforto per la propria inclinazione, ma che sia in grado di abbracciare con un ampio sguardo la configurazione politico-istituzionale di quei sistemi politici (che colga cioè non solo il circuito cittadini-Assemblea rappresentativa-Esecutivo, ma che tenga conto anche delle leggi elettorali e del sistema dei partiti). E non si dica che mettiamo troppa carne al fuoco! L'intento non è dilazionare o impedire riforme cosiddette mature; consiste unicamente nel ricordare a tutti, in particolare agli irresistibili semplificatori, che senza una visione sistemica si entra nel tunnel delle riforme istituzionali per non uscirne più, o per uscirne malconci.

Comunque sia, nel tunnel siamo già entrati con la riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (che appare troppo preoccupata della struttura e poco dei poteri e delle funzioni) e con la riforma delle autonomie locali (troppo preoccupata dei compiti e delle funzioni degli enti locali e troppo poco delle modalità di formazione dei governi locali e della loro reale autonomia: regolamentare, statutaria, impositiva). E queste non sono digressioni, poichè il rischio è che si disegni un Parlamento bicamerale,

magari anche differenziato nelle funzioni, senza differenziare le modalità con le quali vengono eletti i rappresentanti, o senza accrescere le opportunità di intervento significativo dei cittadini, al di fuori dei partiti, sulla legislazione. Proprio in questa prospettiva sistemica abbiamo presentato disegni di legge di riforma degli articoli relativi al *referendum* e all'iniziativa legislativa popolare e dell'elezione della Camera dei deputati. E, in questa chiave, per assicurare legittimità e competenze specifiche al Senato, verrà in seguito proposta una conseguente riforma delle sue modalità di elezione (basata su una razionalizzazione precisa delle attuali regole).

Ed è in questa prospettiva sistemica che intendiamo proporre una differenziazione del Parlamento, che mantenga ma razionalizzi e specifichi la funzione delle due Camere. Due scelte di fondo ispirano le nostre proposte: due valori da difendere e da promuovere. Da un lato, appare indispensabile e urgente migliorare le modalità della rappresentanza politica; dall'altro, appare altrettanto urgente e indispensabile migliorare la qualità della decisione politica e accrescerne la trasparenza. Una rappresentanza forte (potenziata) per una decisione rapida, efficace, trasparente. Solo in questo modo il Parlamento può acquisire una sua centralità politica e democratica nel ridisegnato sistema di governo in Italia.

A questo scopo è necessario porre fine alla defatigante navetta fra una Camera e l'altra, che non serve a migliorare la qualità delle leggi, ma spesso quasi unicamente a consentire a maggioranze rissose di ricomporre i loro dissidi (al minimo comun denominatore) e a potenti interessi e a *lobbies* bene organizzate di influenzare l'esito dei processi decisionali. La risposta alla complessità delle tematiche che ciascun Parlamento (e ciascun Esecutivo) si trova ad affrontare nelle democrazie occidentali consiste nella specializzazione funzionale e dello stesso personale politico.

Chiaramente definiti i compiti delle due Camere, la selezione stessa del personale politico, ad opera dei partiti e sperabilmente dell'elettorato (se, come è augurabile e possibile, maggiore spazio e maggiore influenza verranno attribuiti agli elettori), avverrà in quella direzione e con l'obiettivo di accrescere il tasso di competenza delle rappresentanze partitico-politiche. Il potenziamento della rappresentanza e del Parlamento può avvenire, dunque, grazie alla specializzazione dei rappresentanti e delle Camere. E questo deve avvenire senza spezzare il circuito che lega indirizzo politico, legislazione e controllo. Anzi, la specializzazione dei rappresentanti e delle Camere consentirà di collegare in maniera molto più efficace questi tre importanti momenti e costituirà altresì una spinta possente alla selezione di un miglior personale di governo e dell'amministrazione pubblica (dell'apparato esecutivo).

La differenziazione funzionale può avvenire secondo criteri diversi. Noi proponiamo che una delle due Camere si occupi esclusivamente di politica istituzionale (tutto quanto attiene all'organizzazione e all'articolazione dello Stato), di politica estera (compresi i rapporti con la Comunità europea) e di politica della difesa; e che l'altra Camera si occupi di tutte le rimanenti materie. Ciascuna nel proprio ambito di competenza, le due Camere eserciteranno le funzioni di indirizzo, di legislazione e di controllo. I conflitti di attribuzione verranno risolti dai Presidenti delle due Camere; mentre il Presidente della Repubblica continuerà ad avere la facoltà di richiedere una nuova deliberazione su tutte le leggi (onde evitare inconvenienti tecnici e politici). I disegni di legge in materia costituzionale verranno esaminati e approvati in sedute comuni. Così come in seduta comune verrà accordata o no la fiducia ai governi di nuova formazione.

Naturalmente, una riforma così incisiva avrà bisogno di un periodo di sperimentazione affinchè il meccanismo entri efficacemente in moto. Avrà altresì bisogno di adeguate ristrutturazioni interne alle due Camere (sia per quanto attiene le Commissioni che per quel che riguarda i regolamenti delle Camere): ragione di più per procedere rapidamente e flessibilmente lungo questa direzione. Passi lunghi nella modernizzazione, democratizzazione e specializzazione delle istituzioni italiane sono, onorevoli colleghi, non solo auspicabili, ma possibili. Davvero, il momento dell'impegno e del confronto è arrivato e con esso il momento dell'assunzione di responsabilità di fronte alla società e all'elettorato.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. – Il Senato esercita la funzione legislativa, di indirizzo e di controllo in materia di politica istituzionale, estera e di difesa.

La Camera esercita la funzione legislativa, di indirizzo e di controllo in tutte le altre materie.

I disegni di legge in materia costituzionale sono esaminati e approvati in sedute comuni delle due Camere».

Art. 2.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 80. – Il Senato autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Art. 3.

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. – Le Camere, ciascuna nel loro ambito di competenza, approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

Art. 4.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. – Le Camere, ciascuna nel proprio ambito di competenza, possono disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nominano fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Art. 5.

1. Il terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere in seduta comune per ottenerne la fiducia».