



NUMERO SPECIALE 3 2019  
15 APRILE 2019

# Ruolo del Parlamento e riforme istituzionali

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Ruolo del Parlamento e riforme istituzionali

**di Annamaria Poggi**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

Oltre a ringraziare per il gradito invito, debbo sinceramente complimentarmi con gli organizzatori di queste Giornate CEST, che stanno diventando un appuntamento importante nel panorama del dibattito scientifico italiano con riferimento ai grandi temi di organizzazione dello Stato.

Il tema di queste giornate è davvero cruciale nell'organizzazione dello Stato italiano sotto molteplici aspetti: la democraticità del sistema e la sua efficienza; il rapporto tra i diversi legislatori (centrali e locali; centrali ed europei; centrali e internazionali).

Non a caso il “ripensamento” del Parlamento (rispetto alle sue funzioni) è stato, per fermarsi al dibattito post Costituzione nel nostro Paese, al centro delle riflessioni del dibattito istituzionale lanciato da Giuliano Amato tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta del Secolo scorso.

Ripercorrendo velocemente i progetti più rilevanti, si iniziò con la relazione della “Commissione Bozzi” (presentata il 25 gennaio 1985) in cui le due Camere venivano differenziate funzionalmente, assegnando alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo.

Nella legislatura successiva, la X, venne discusso un Progetto di revisione costituzionale che andava sostanzialmente nella stessa direzione, e che introduceva una soluzione procedimentale ispirata al c.d. “principio della culla”, in base al quale tutti i progetti di legge, non definiti tassativamente bicamerali, avrebbero dovuto essere esaminati e approvati da una sola Camera (quella di presentazione), mentre all'altra veniva riservata la facoltà di richiedere, con deliberazione a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato. Contestualmente si introduceva, anche, un principio di specializzazione della competenza normativa delle due Camere, connessa con il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Puntava, invece, al nesso tra superamento del bicameralismo perfetto e razionalizzazione della forma di governo parlamentare quello elaborato dalla “Commissione De Mita-Jotti” (1992-1994), che mirava essenzialmente a restringere il rapporto fiduciario ad una sola delle due Camere, che avrebbe eletto e revocato il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il “Comitato Speroni”, insediato il 14 luglio 1994 introduceva, invece, il tema della differenziazione di “legittimazione” tra le due Camere, lasciando sullo sfondo il tema della forma di governo.



La “Commissione bicamerale D’Alema” (il cui progetto di legge di riforma costituzionale venne approvato definitivamente il 4 novembre del 1997), tornava all’idea di differenziazione funzionale, assecondando nel contempo le ragioni delle autonomie locali. Veniva, infatti, profondamente modificato il procedimento legislativo, prevedendo tre percorsi diversi, a seconda della tipologia di legge.

In primo luogo, si prevedevano le leggi bicamerali paritarie, la cui approvazione avrebbe dovuto avvenire da parte di entrambe le Camere su un identico testo. Si prevedevano, in secondo luogo, le c.d. leggi bicamerali non paritarie, e cioè leggi in materie espressamente enumerate, di interesse per il sistema delle autonomie, che dovevano essere approvate da entrambe le Camere, ma in caso di introduzione di modifiche da parte del Senato, la Camera avrebbe dovuto deliberare in via definitiva. Inoltre, solo per l’esame di tali leggi il Senato deliberava in sessione speciale a composizione “mista”, integrato da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna Regione in numero pari ai rispettivi senatori. Infine, si prevedevano le leggi monocamerali, di competenza della sola Camera dei deputati.

Si trattava con tutta evidenza di una mediazione politica tra le esigenze di funzionalità del parlamentarismo (leggi monocamerali, fiducia monocamerale) e la richiesta di partecipazione dei territori alle decisioni politiche statali maggiormente influenti sulle competenze di questi ultimi. Ciò spiega il motivo per cui il testo prevedeva l’elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere, e il Senato continuava ad essere eletto su “base regionale”, assegnando a ciascuna Regione un certo numero fisso di senatori indipendentemente dalla relativa popolazione. Lo scopo, infatti, non era quello di rappresentare al “centro” i territori, bensì quello di portare al “centro” le istanze dei territori quando ve ne fosse stato bisogno, e cioè in relazione a provvedimenti normativi incidenti sul sistema autonomistico. Va ancora rammentato che, per la prima nella storia repubblicana, un’ipotesi di riforma costituzionale veniva pensata e accompagnata da un imponente impianto legislativo (le c.d. riforme Bassanini) indirizzato agli stessi obiettivi.

La revisione del Titolo V di lì a poco affronterà alcuni nodi, lasciandone insoluti altri e, in particolare quello del bicameralismo e del procedimento legislativo. Così, a distanza di qualche anno, nel 2005, l’allora maggioranza di centrodestra giunse all’approvazione parlamentare di un testo di legge costituzionale recante “Modifiche alla parte II della Costituzione” (A.S. 2544) che si componeva di 57 articoli ed affrontava varie tematiche relative alla parte seconda della Costituzione: Parlamento, Presidente della Repubblica, forma di governo, riparto attribuzione tra Stato, Regioni ed enti locali, composizione della Corte Costituzionale. L’approvazione definitiva in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi, consentì la sottoposizione del testo al *referendum* popolare, il cui esito fu di non conferma (i no all’approvazione della legge furono pari al 61,3% mentre i sì al 38,7%). Per quanto



concerne il tema di interesse, veniva modificato profondamente il sistema del bicameralismo paritario in direzione di un diverso modello in cui la funzione politica di governo era demandata esclusivamente alla Camera dei deputati, mentre il secondo ramo del Parlamento, definito “Senato federale”, si caratterizzava quale raccordo tra Stato centrale e sistema delle autonomie.

In particolare, per quanto riguardava il Senato, di esso si confermava l’elezione a suffragio universale e diretto su base regionale, che avrebbe dovuto avvenire contestualmente all’elezione del rispettivo Consiglio regionale, per cui i senatori sarebbero rimasti in carica fino all’elezione del successivo Consiglio regionale (con la conseguenza che il Senato nel suo complesso non avrebbe più avuto una durata predefinita, ma sarebbe stato soggetto a rinnovi parziali). Per quanto, poi, riguardava il procedimento legislativo, veniva introdotto un criterio generale in base al quale il procedimento legislativo era di norma e in prevalenza monocamerale e tale per cui:

- la Camera dei deputati avrebbe esaminato i progetti di legge nelle materie (espressamente elencate nella Costituzione) di competenza legislativa statale esclusiva;
- il Senato federale avrebbe, invece, esaminato quelli concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (indicate dalla Costituzione) di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

L’esito del referendum, per un verso, e la necessità, per l’altro, di intervenire nuovamente sul Titolo V, fecero sì che solo l’anno successivo si giunse alla stesura di un provvedimento (conosciuto come “Bozza Violante”), che costituiva il testo unificato adottato dalla I Commissione Affari Costituzionale della Camera dei deputati (3 ottobre 2007), frutto di una complessa mediazione intervenuta tra varie parti politiche.

Gli aspetti più salienti della riforma riguardavano la forma di governo, la composizione e le funzioni del Parlamento e la previsione del Senato Federale. In particolare, il Senato aveva natura e funzioni di camera territoriale, non poteva votare la fiducia al Governo e non poteva essere sciolto dal Presidente della Repubblica. I senatori (ridotti a 180) avrebbero dovuto essere eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali (elezioni di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze.

Venivano poi previsti tre procedimenti per l’esercizio della funzione legislativa dello Stato.

Il primo (procedimento bicamerale paritario) avrebbe trovato applicazione solo per una limitata ed enumerata serie di provvedimenti, estranei all’indirizzo politico governativo. Il secondo (procedimento a prima lettura del Senato) veniva pensato per le leggi in materia di principi fondamentali della materia. I relativi progetti di legge, poi, sarebbero stati individuati dai Presidenti delle due Camere, d’intesa fra loro. Il testo approvato dal Senato federale sarebbe poi stato trasmesso alla Camera dei deputati, alla quale



spettava l'esame in seconda lettura e l'approvazione in via definitiva, escludendo così ogni ipotesi di "navetta". Il terzo, infine (procedimento a prevalenza di Camera) sarebbe stato applicato in tutti gli altri casi.

La discussione parlamentare si interruppe alla Camera il 13 novembre 2007, a causa dello scioglimento anticipato della legislatura.

Nel 2008 si riavviava un altro iter parlamentare che condusse nel 2012 all'approvazione di un testo unificato il 18 aprile 2012, (c.d. "testo ABC"), successivamente modificato dalla I Commissione del Senato ed approvato il 29 maggio 2012. Lo stesso Senato il 25 luglio 2012 approvò un testo che, tuttavia, in particolare per la parte relativa alla forma di governo e all'istituzione del Senato federale, si discostava dal testo sul quale le forze parlamentari avevano già raggiunto un'intesa che riduceva il numero dei parlamentari, superava il bicameralismo perfetto e rafforzava i poteri del Premier. Pertanto la discussione non ebbe più seguito.

L'ultimo tentativo di riforma, in ordine temporale, è, come noto quello respinto dal referendum del 4 dicembre 2016 che, all'interno di una prospettiva di ripensamento complessivo del sistema, distingueva le funzioni tra i due rami del Parlamento assegnando alla Camera fondamentalmente quelle di controllo dell'operato del Governo e al Senato quelle di valutazione delle politiche pubbliche (e delle pubbliche amministrazioni, oltreché di verifica dell'impatto delle politiche dell'UE sui territori) e di raccordo tra lo Stato e le altre autonomie di cui all'art. 114.

Insomma, il tema del ruolo del Parlamento, soprattutto in seguito all'istituzione delle Regioni prima e al processo di integrazione europea poi, non è un tema "finto": corrisponde ad una reale necessità di tenuta complessiva e di funzionalità dell'intero sistema. La circostanza per cui non si riesca ad affrontarlo non è un buon segnale: è, infatti, spia di un sistema immobile, paralizzato dalle spinte e contropunte dei vari *veto players*.