

1. Perché... semplifica il procedimento legislativo (Bin)

Tra le tante cose sbagliate che dicono i critici della riforma ve n'è una che è semplicemente falsa: che la riforma renderebbe molto complicato il procedimento legislativo, introdurrebbe una dozzina e forse più di procedimenti diversi, rischierebbe di paralizzare il Parlamento in continui conflitti. Ma non è affatto così. Anzi, è proprio l'opposto.

Certo, se si mette a confronto l'esemplare brevità dell'art. 70 della Costituzione vigente («*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*») con i sette lunghi commi del nuovo testo, può sorgere l'impressione che le cose si complicano troppo. Sì, si complica il testo della Costituzione, ma si semplifica la nostra vita. Dietro la concisione dell'attuale art. 70 Cost. si nasconde infatti la causa di almeno due grossi problemi che ci attanagliano. Da un parte, la imprevedibile durata del procedimento legislativo; dall'altra la grande confusione che regna nel nostro ordinamento giuridico. La riforma costituzionale pone rimedio ad entrambi i mali. Vediamo perché.

Attualmente ogni progetto di legge deve essere approvato dalle due camere nello stesso medesimo testo. La Costituzione non ci dice come possa avvenire questo miracolo: sono i regolamenti parlamentari a cercare di semplificare le cose, impedendo alle Camere di modificare all'infinito il testo della legge e riaprire ogni volta la discussione sull'intero testo. Ciononostante per molte leggi passano gli anni prima di veder completato il loro cammino. L'importantissimo "collegato agricoltura" presentato dal Governo Letta nel febbraio 2014 ha chiuso il suo lungo iter nel luglio 2016, solo perché il Senato ha deciso di non introdurre più alcuna modifica, che avrebbe nuovamente portato la legge all'approvazione della Camera: una decisione giudiziosa, anche se, dopo due anni mezzo di rimpalli, alcune norme non erano più adeguate e forse sarebbe stato meglio aggiornarle. Nel marzo 2014 il Senato ha approvato la legge per l'introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano: la Camera lo ha licenziato con modifiche nell'aprile dell'anno dopo e attualmente la legge è di nuovo all'esame del Senato; se decide qualche modifica il testo dovrà ritornare alla Camera, e non si sa quando potrà diventare legge. Nel gennaio 2014 il Senato aveva approvato una proposta di legge sulla demolizione degli edifici abusivi. Nel maggio 2016 la Camera la ha approvata a sua volta con modifiche. Ora il progetto giace al Senato in attesa di un nuovo esame. Quando potrà essere approvato? Non si sa, il Senato deve ancora iniziare ad occuparsene... se modifica anche solo una virgola, ci dovrà essere un nuovo esame della Camera.

Potremmo continuare all'infinito con gli esempi. Il problema però non è solo la lunghezza dei tempi, anche se è reale il rischio che le leggi nascano già vecchie, ormai superate dai tempi richiesti per la loro approvazione. Ma c'è un rischio ancora maggiore: che nei vari passaggi tra le commissioni e l'aula e tra un ramo e l'altro del Parlamento ogni piccolo e vergognoso interesse corporativo possa infiltrarsi e chiedere – anzi pretendere, se può ricattare con i voti che controlla – di vedere infilata nella legge la norma che interessa. In partenza la legge può essere ispirata dal più nobile degli interessi generali, ma il testo che taglia il nastro d'arrivo può rivelarsi invece come una collezione immonda di favori e riconoscimenti per interessi inconfessabili. Spesso il Governo deve cedere ai ricatti di minoranze assetate di deroghe o privilegi per portare a casa almeno qualche risultato. Il bicameralismo perfetto non è affatto un sistema che garantisca serietà e controllo, come affermano senza arrossire i critici della riforma, ma tutto all'opposto, può trasformarsi nel regno delle manovre sottocoperta e degli assalti alla diligenza.

Semplificare il procedimento legislativo significa dunque anche moralizzare la vita pubblica e rendere più riconoscibili le responsabilità di chi approva le leggi. E concorre a risolvere anche l'altro problema, quello della confusione che domina il nostro ordinamento legislativo.

Anche qui qualche esempio può servire a chiarire il problema. Nel 2006 il Parlamento, convertendo in legge il decreto sulle Olimpiadi invernali di Torino, pensò bene di infilarci anche alcune norme sulle sanzioni penali per reprimere l'uso delle droghe (la famigerata legge "Fini-Giovanardi"). Qualche anno dopo, con la legge finanziaria per il 2010 (che, come dice la parola stessa, dovrebbe contenere esclusivamente norme finanziarie), si introdussero modifiche radicali alla composizione

dei consigli e delle giunte comunali e si soppressero i consorzi tra i comuni, nascondendole in alcuni commi di un testo di per sé illeggibile (i commi 184 e 185 dell'art.2). Pochi mesi dopo, con il ben noto "*decreto salva-Italia*" si provvede (nei commi dal 14 al 20 *bis* dell'art. 23, giusto per aumentare la chiarezza) a stravolgere l'assetto di governo delle Province, eliminando l'elezione diretta dei loro organi. Sono tutte misure relevantissime, nascoste nelle pieghe di atti normativi complessi e dedicati ad argomenti diversissimi: sono state perciò dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale proprio per l'eterogeneità della disciplina, facendo così cadere tutti gli atti compiuti durante la loro vigenza.

Ma come è possibile che si legiferi così? Proprio grazie alla tanto lodata chiarezza e brevità dell'art. 70 Cost. Attualmente in Italia le leggi sono tutte eguali. Non che non ci siano tanti procedimenti diversi, sia ben chiaro. Coloro che incolpano la riforma di voler introdurre chissà quanti differenti procedimenti legislativi ignorano (o fanno finta) che già oggi sono molte le varianti di procedura. Alcune leggi possono essere approvate solo in assemblea e non in commissione; per alcune sono richieste maggioranze particolari; per altre ci vuole un'iniziativa del Governo preceduta da accordi o intese o addirittura la consultazione delle popolazioni interessate. Ma non è per questo che il nostro ordinamento è così complicato e confuso. I problemi nascono dal fatto che le leggi "normali" possono avere qualsiasi contenuto, senza alcuna limitazione. Così capita che si ficchino norme penali per l'uso di stupefacenti in leggi che finanziano gli impianti sportivi o si inseriscano tra una miriade norme incomprensibili ("il comma x della legge y è così modificato") importanti riforme degli assetti istituzionali.

Se passa la riforma costituzionale tutto questo non sarà più possibile, perché almeno nelle materie più delicate viene portato un po' di ordine. La riforma introduce infatti *due* diversi procedimenti legislativi: non la dozzina di procedimenti di cui cianciano i critici, ma solo due (di cui uno con due varianti minime). Il primo procedimento riguarda le c.d. *leggi bicamerali*: sono le leggi che devono essere approvate da entrambe le Camere (ossia con il procedimento che oggi si applica a *tutte* le leggi). Queste leggi – in tutto quattordici – sono specificamente individuate dall'art. 70, che le chiama per nome e cognome: ecco perché è così lungo, perché è precisissimo nell'individuare, in modo da non creare ambiguità e conflitti interpretativi. Sono tutte leggi "di sistema" che vengono approvate o cambiate molto raramente (leggi costituzionali, leggi su minoranze linguistiche e referendum, leggi su organi e funzioni fondamentali degli enti locali, leggi sulla partecipazione e attuazione politiche dell'UE, leggi sull'elezione dei senatori, leggi che disciplinano l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti di Regioni e enti locali, leggi che disciplinano i principi del sistema elettorale regionale...). La cosa più importante è che queste leggi potranno essere modificate solo seguendo la stessa procedura bicamerale: sono cioè leggi "tipiche". Non potrà più avvenire che nelle pieghe della legge finanziaria o di qualche decreto legge si cambino – per esempio – gli organi di governo o il sistema elettorale dei Comuni. Così come – grazie ad un'altra novità della riforma – non si potranno più seppellire in un decreto legge norme come quelle ricordate in precedenza.

Il secondo procedimento si svolge invece tutto nella sola Camera dei deputati. Tutte le leggi approvate dalla Camera, però, devono essere trasmesse al Senato, che può scegliere quelle su cui intende approfondire l'esame. Il Senato non può però paralizzare la Camera, perché ha trenta giorni di tempo per svolgere le sue valutazioni. Se queste si traducono in proposte di modificare il testo di legge, la Camera può anche riapprovare il testo della legge senza accoglierle (le varianti di cui accennavo in precedenza riguardano questi aspetti, modificando i tempi o rafforzando il ruolo del Senato in relazione ad alcune specifiche leggi).

Come si vede non c'è alcuna confusione, nessuna caotica moltiplicazione dei procedimenti, nessun rischio di conflitto tra le Camere. Solo le 14 leggi *bicamerali* devono avere il consenso del Senato, ma il Senato esamina *tutte* le leggi approvate dalla Camera. Non può impedirne l'approvazione, ma la funzione legislativa del Senato non è per questo sminuita, come i critici (un po' contraddittoriamente) sostengono: sta nella sua capacità di funzionare a dovere e nella sua autorevolezza politica far sì che il suo parere pesi nelle decisioni del Governo e della Camera. A

chi, approvando una legge, conviene inimicarsi l'organo che rappresenta i soggetti (Regioni e Comuni) che quella legge dovranno applicare? Regioni e Comuni possono in questo modo esprimere al Governo e alla Camera le loro perplessità *prima* che la legge completi il suo percorso; mentre oggi l'unico strumento che hanno è quello di opporsi *dopo*, quando la legge è già in vigore, impugnandola davanti alla Corte costituzionale. La riforma del Senato produrrà i suoi effetti benefici proprio nella riduzione dell'enorme contenzioso che ha da sempre caratterizzato i rapporti tra il centro e la periferia.

Naturalmente si sarebbe potuto fare di più. Tale è lo stato del nostro ordinamento legislativo che per risanarlo la riforma costituzionale approvata dal Parlamento certo non basta. Ma è un inizio, apre porte che dovranno poi essere allargate e consolidate dalle norme che attueranno la riforma. Si tratta di modifiche al testo della Costituzione, non ci si può aspettare che esse dettino tutte le regole che faranno funzionare i meccanismi istituzionali. Già così – si dice – la riforma è troppo lunga e cambia in troppi punti il testo della Costituzione. Cambia quello che è necessario cambiare per aprire la strada all'evoluzione futura. Forse poteva cambiare ancora di più e meglio, ma le leggi di riforma non le fanno i saggi, gli esperti o i costituzionalisti, le fa il Parlamento. Possiamo dire che poteva lavorare meglio? Sì, senz'altro, ma questo è riuscito ad approvare per introdurre tutte le modifiche necessarie per favorire una svolta che da decenni si attendeva. Qualcuno dice: ma se volevamo un procedimento legislativo più snello, non era più semplice sopprimere il Senato? La risposta è che sicuramente sarebbe stata una soluzione più semplice (salvo persuadere i senatori che la riforma dovevano votarla!), ma non altrettanto utile. L'Italia non è solo l'unico Paese nel mondo occidentale a conservare un bicameralismo perfettamente paritario, ma è anche l'unico Stato regionale o federale a non prevedere che nel procedimento di formazione delle leggi nazionali partecipino a pieno titolo i rappresentanti dei governi locali. Spetterà a loro applicare quelle leggi: è saggio che il centro (il Parlamento) faccia leggi che Regioni e Comuni dovranno applicare, ma non si preoccupi affatto di sapere in anticipo se applicarle risulterà effettivamente possibile, se i costi sono correttamente stimati, se i tempi sono congrui e le procedure fattibili? Sinora è stato così, ma è una follia che costa moltissimo a tutti noi e spiega perché in Italia si assista a un contenzioso record tra Regioni e Stato. Lo Stato vara leggi imponendo unilateralmente obblighi, vincoli, adempimenti burocratici agli enti periferici; e questi reagiscono contestando la violazione delle loro attribuzioni o lasciando le leggi inapplicate. Tutto ciò crea un'enorme incertezza normativa, di cui noi tutti, comuni cittadini, soffriamo. Se una Regione impugna la legge dello Stato (o viceversa), la legge resta comunque in vigore sino alla sentenza della Corte costituzionale, che non sarà pronunciata prima di un anno di distanza. Se la Corte accoglie il ricorso e annulla la legge, gli effetti prodotti nel periodo di vigenza devono essere in qualche modo cancellati. La mancata partecipazione delle Regioni e dei Comuni alla formazione delle leggi dello Stato, che essi dovranno applicare, ha quindi conseguenze nefaste, un prezzo che non ci possiamo più permettere.

Se passa la riforma costituzionale molto ci sarà da fare. Bisognerà studiare a fondo come conciliare l'impegno che i consiglieri regionali e i sindaci eletti in Senato dovranno dedicare all'esame delle leggi nazionali con l'impegno che loro dovranno comunque destinare allo svolgimento delle loro mansioni in Regione e in Comune. Bisognerà perciò progettare un Senato agile e moderno, capace di decidere con grande rapidità. Bisognerà capire come conciliare la collaborazione tra Stato, Regioni e Comuni nella fase di approvazione delle leggi con la necessaria collaborazione tra essi sul piano dell'amministrazione. Molto si dovrà fare, di sicuro: ma questo è il futuro a cui la riforma apre la strada consentendoci di lasciare finalmente alle spalle i difetti e le conseguenze negative del procedimento legislativo che abbiamo ereditato dal passato.