

Razionalizzare il parlamentarismo

di Domenico Argondizzo

Sommario: I. Il potere legislativo è del Parlamento?; I.1 Finzione e realtà; I.2 Come uscirne?; I.3 Pillole di teoria costituzionale e storia parlamentare; II. Bicameralismo federalismo e forma di governo; II.1 Federalismo?; II.2 Assemblea nazionale e sistema politico costituzionale; II.3 Tre forme di razionalizzazione; II.4 Se anche solo la legge elettorale...; III. Assemblea nazionale e razionalizzazione ottimale; Bibliografia.

I. Il potere legislativo è del Parlamento?

Premesso che la funzionalità del Parlamento si raggiunge soprattutto attraverso una buona legge elettorale, vorrei affrontare un nodo che attanaglia l'attività parlamentare (e quindi la forma di governo parlamentare) e su cui il sistema elettorale non incide direttamente: quello dello *smaltimento* della normazione di emanazione governativa, e, nell'ambito di questa, specialmente della manovra finanziaria¹. Oltre che ad uno "Stato di pubblicità" (Bin), si può dire che assistiamo ad un nuovo figurino di governo: quello del *vediamo l'effetto che fa*.

Solo un cenno alla sempre verde questione dell'eccesso di decretazione, d'urgenza o delegata². Si può ricordare come negli ultimi anni la decretazione d'urgenza abbia guadagnato terreno anche all'interno della complessiva manovra di finanza pubblica (Dickmann, 2008), e, più recentemente, in analogia con quanto già accaduto per i decreti legislativi, come strumento per lo sfoltoimento normativo³.

Per quanto riguarda la sessione di bilancio, avviene che un Governo (indipendentemente dalla maggioranza politica che lo sostiene)⁴ presenti un proprio disegno di legge finanziaria in una Camera, facendolo approvare con la posizione della questione di fiducia su propri emendamenti (più o meno omnicomprensivi); magari emendamenti che giungono durante (o dopo) il vaglio delle commissioni e dell'Assemblea; magari fiducie su maxiemendamenti in

¹ Sorvolando sulle eventuali manovre correttive in corso d'anno.

² L'Onida (2007) ha evidenziato, ancora nell'autunno 2007, un caso di possibile violazione della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

³ Per i decreti legislativi, si veda l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*; per i decreti legge, si veda l'art. 24 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

⁴ Ma con una crescita esponenziale dalla XIII legislatura. Anche se nella sessione di bilancio 2007 si erano attenuate le negatività che stiamo discutendo (Manzella, 2007).

successione, anche in parziale contraddizione tra loro; per poi assistere alla stessa cosa nell'altra Camera. In questo modo il Governo esercita il diritto di fare approvare dal Parlamento un nuovo testo, che contiene nuove materie, e che non è stato oggetto dell'esame approfondito delle Camere.

1.1 finzione e realtà

Quello che ho detto è accompagnato da diverse false giustificazioni:

- a. si dice che il maxiemendamento sia un giubbotto di salvataggio gettato - date la ristrettezza dei tempi e la complessità della manovra finanziaria - dal Governo ai parlamentari, prigionieri di procedure lente, di testi normativi abnormi, e quindi si rivelerebbe come la salvezza offerta al paese dal rischio dell'esercizio provvisorio e dalle connesse conseguenze negative sulle finanze dello Stato;
- b. si dice che il Governo spera sempre di non usare la posizione della questione di fiducia, ma, visto l'ostruzionismo di minoranza (e di maggioranza), non possa fare altrimenti;
- c. si dice che tali maxiemendamenti recepiscano le proposte contenute negli emendamenti presentati dai vari parlamentari/gruppi di maggioranza e di opposizione (senza però alcuna formalità procedurale che possa riscontrarlo).

E due effetti reali:

1. che l'istruttoria svolta e neanche finita in Commissione Bilancio è superata od evitata (e non sintetizzata) dagli emendamenti presentati dal Governo in Assemblea e sui quali si pone la fiducia;
2. che le due Camere ed i loro membri non sono titolari neanche del potere di emendare un testo, contenente anche norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (per di più prive dell'unico elemento che potrebbe consentire tale deroga, cioè l'introduzione di un rilevante miglioramento dei saldi)⁵, che viene loro modificato sotto il naso dal Governo.

La sanzione parlamentare arriva solo in ultima battuta, senza vera discussione, a poche ore di distanza dalla presentazione del testo definitivo. Vi sono poi dei casi eccezionali: di un Governo che, attraverso il suo sottosegretario, chieda la fiducia in Aula sul testo emendato dalla Commissione Bilancio del Senato, senza

⁵ Stante la interpretazione che, in via di prassi, vi è stata solo in chiave formale o contabile di strumenti regolamentari quali il "vincolo di compensazione" nei confronti degli emendamenti introducenti nuove spese o minori entrate (Dickmann, 2008), è assai ottimistico pensare che possa essere appurato, in sede parlamentare, il rilevante miglioramento dei saldi prodotto sia dal testo di legge finanziaria sia dagli emendamenti presentati su di esso.

approvarlo nuovamente in Consiglio dei ministri. Tale caso è singolare non solo per questa fiducia (invertita) del Governo nella *sua* Commissione, ma perché è un esempio di lavoro parlamentare felicemente concluso nel miglioramento del testo proposto dal Governo (Ceccanti, 2006).

Si sostiene, e ci si è già mossi in questa direzione nella preparazione delle ultime manovre, che la via d'uscita consista nello snellire ed asciugare le leggi di bilancio e finanziaria, nel senso di aggregarne per macro aree le numerose voci, nell'intento di renderle più chiare, intelleggibili e sintetiche. Ma ciò non tocca il cuore del problema, che è quello di stabilire chi decide, e cosa può essere modificato per ogni diverso anno finanziario⁶. Ricordo che esisterebbero dei limiti ben definiti alle possibilità di intervento innovatore dell'ordinamento in sede di legge finanziaria; esisterebbe egualmente una definizione dei ruoli tra Legislativo ed Esecutivo.

1.2 Come uscirne?

Piuttosto che percorrere vie che non affrontano il problema della *ordinaria anormalità* della sessione di bilancio, sarebbe il caso di:

- a) anticipare di alcuni mesi i termini di presentazione dei documenti che compongono la complessiva manovra finanziaria;
- b) rendere automatica una questione di fiducia *ridotta* (cioè che non importi l'inversione dell'ordine di votazione) sul respingimento degli emendamenti non accettati dal Governo, e sull'approvazione degli articoli da esso presentati ovvero degli emendamenti da esso accettati;
- c) restringere la possibilità del Governo di modificare il testo presentato a quelle parti toccate dall'eventuale approvazione di emendamenti di origine parlamentare (preventivamente accettati).

Preveggo la obiezione che si potrebbe comunque assistere a prassi elusive (previo il surrettizio accordo con la maggioranza per la approvazione di emendamenti *ponte*). Ma confido che una tale prospettiva possa essere fugata dal miglioramento complessivo del meccanismo.

Con tali accorgimenti si potrebbe: responsabilizzare il Governo a presentare sin dall'inizio un disegno di legge finanziaria su cui credere; responsabilizzare la stessa maggioranza in Parlamento (attraverso l'automatica fiducia/sfiducia sopra accennata). Congiuntamente il Parlamento potrebbe svolgere una reale riflessione

⁶ Sarebbe forse il caso di allungare a due o tre anni il periodo coperto dalla vera e propria legge di bilancio e conseguentemente dalla finanziaria.

e rielaborazione in commissione ed in Aula, giacché il suo lavoro sarebbe finalizzato ad emendare veramente il testo.

In poche parole, è necessario restituire potere al Parlamento, non dico con il diritto di ultima parola, ma attraverso la riappropriazione della possibilità di emendare la legge di finanza, salve le prerogative che l'Esecutivo detiene nella forma di governo parlamentare.

Diversamente, proprio la forma di governo parlamentare è tradita, ed i parlamentari (indipendentemente dall'appartenere alla maggioranza o all'opposizione) sono relegati al ruolo di commentatori di una normazione sul cui divenire non hanno alcun potere; i centri motori della politica non sono più i partiti politici in Parlamento, ma le ristrette cerchie dei gabinetti dei ministeri, che, mediando direttamente tra i gruppi di interesse/pressione, "attentano alla trasparenza dei processi democratici" legiferando in modo "surrettizio" (Onida 2006), illogico e raffazzonato, per di più senza alcuna responsabilità politica.

Facendo una comparazione azzardata, si può affermare che sia preferibile la procedura europea di codecisione. Essa infatti, consentendo ai due Attori di addivenire a dei compromessi politici (giacché entrambi hanno potere di blocco dell'iter), salvaguarda il potere conquistato dal Parlamento europeo⁷. Invece il Parlamento italiano è stato sostanzialmente (e, quello che più conta, politicamente e culturalmente), ed anche se non formalmente, espropriato della sua funzione.

1.3 Pillole di teoria costituzionale e storia parlamentare

Nel sistema parlamentare, il governo deve godere della fiducia della maggioranza parlamentare (che si rinnova con le elezioni, e che si costituisce univocamente dalla investitura popolare ovvero si forma successivamente in Parlamento). In via mediata, quindi, il governo è comunque rappresentativo se non di un unitario indirizzo politico presentatosi al giudizio degli elettori, almeno della maggioranza numerica di essi⁸. Poiché il Governo e la maggioranza parlamentare sono identici in termini politici, dovrebbe essere nelle cose che le leggi che la maggioranza parlamentare desidera adottare, siano elaborate e formulate in termini tecnici dal Governo, dai *suoi* funzionari e dalle *sue* strutture amministrative.

⁷ Entrambi gli organi (Parlamento e Consiglio) hanno la possibilità di bloccare la normazione: si potrebbe assistere perciò ad un potenziale stallo. Esso però viene evitato dalla virtuosa pratica della "conciliazione" dopo la seconda lettura, ma anche subito dopo la prima lettura.

⁸ Sottacendo la possibilità, pure concretizzatasi in altri ordinamenti contemporanei di democrazia matura, di governi di minoranza.

Il controllo parlamentare dovrebbe incentrarsi prevalentemente nella scelta di quali proposte legislative del Governo siano da approvarsi definitivamente e con quali emendamenti. I gruppi parlamentari di maggioranza, anche se desiderassero prendere loro stessi iniziative di modifica normativa, potrebbero demandare al Governo, o piuttosto al ministro competente, il compito della elaborazione tecnica del progetto di legge.

Tutto ciò avverrebbe pianamente, e senza sconfinamenti tra organi costituzionali, se la maggioranza parlamentare non fosse indotta, invece, ad accettare automaticamente ogni disegno di legge sottoposto dal Governo che ha insediato.

In una relazione⁹ ad un disegno di legge di conversione di numerosi decreti-legge, approvato dalla Camera il 5 luglio 1922, Codacci-Pisanelli toccava il dilemma del giusto equilibrio tra derivazione parlamentare e derivazione governativa delle leggi. Si prospettava una miglior cura ed elaborazione tecnica dei progetti di legge governativi, tale da rendere *superflua una ulteriore elaborazione dal punto di vista tecnico*.

Si deve però considerare che la tecnica è uno strumento dell'indirizzo politico, e che quindi una data impostazione tecnica sottende scelte politiche, e queste non possono delegarsi ai soli tecnici dei dicasteri (Aladino, 1947). Se non si dotano le Camere di una amministrazione in grado di compiere una istruttoria legislativa approfondita ed autonoma rispetto a quella dell'Esecutivo, per fornire ai parlamentari gli strumenti interpretativi onde non essere schiacciati dalla tecnicità dei disegni di legge (e relative relazioni illustrative) stilati dai vertici amministrativi dei vari ministeri (stante la non frequente competenza dei ministri politici), la funzione del Parlamento si limita a quella di sanzionare decisioni già prese. E queste sono, nel migliore dei casi decisioni del Governo, ovvero, attraverso le amministrazioni, dell'indotto economico che indirizza, con il lobbying, la politica e la finanzia.

Sarebbe fisiologico se l'iniziativa legislativa nascesse anche in seno alla pubblica amministrazione, per esempio, nei casi in cui si manifestassero costantemente difficoltà nella esecuzione di specifiche leggi o se i costi di tale esecuzione fossero inaspettatamente alti. Sarebbe fisiologico se i capi divisione dei ministeri e delle amministrazioni pubbliche in genere, invitassero le organizzazioni ed i gruppi economici e sociali, che nutrissero l'esigenza di nuove

⁹ C. n. 11-A, presentata il 31 maggio 1922.

norme ovvero fossero toccati dalle novità loro prospettate, per discuterne i profili e scambiare punti di vista ed informazioni. Questo sarebbe più efficiente che progettare norme rimanendo in un teorico spazio vuoto: norme che, se adottate in questa maniera, dopo potrebbero rivelarsi inseguibili ovvero mal poste. Nella normalità, infatti, una legge non può essere applicata con la forza, ma deve essere prevalentemente accettata ed osservata dai soggetti sottoposti alle sue norme. In questo contesto i gruppi di interesse potrebbero influenzare la legislazione al suo nascere, prima che il progetto arrivi in Parlamento, e prima di poter venire ascoltati in audizione dalle commissioni parlamentari che curano l'istruttoria legislativa.

Tutto sarebbe opportuno ed utile se fosse il potere politico, in democrazia potenzialmente sostituibile attraverso elezioni, a stabilire l'indirizzo della legislazione, della amministrazione, della regolazione in generale della vita e dello sviluppo sociale.

L'enormità di una legislazione fatta di un solo articolo con 1364 commi, non è il frutto dell'onnipotenza parlamentare, bensì della sua inettitudine¹⁰. È la mancanza di una maggioranza efficiente in Parlamento (e non il troppo potere dello stesso) che sposta la decisione dalla democratica sede parlamentare alle ristrette cerchie dei gabinetti ministeriali, dove hanno buon gioco interessi corporativi che non avrebbero successo in un mercato economico concorrenziale (in quanto regolato). È evidente che l'istruttoria legislativa condotta da tecnici dell'amministrazione parlamentare (per conto dei parlamentari) deve potere attingere alle stesse fonti, con la stessa (se non maggiore) ricchezza di mezzi, da cui hanno attinto i vertici dei dicasteri. E questa non sarebbe una duplicazione, ma *controllo parlamentare*.

Questo accenno fa apparire assai risibile la soluzione di passare da un bicameralismo perfetto ad uno differenziato ed ineguale. Ad una prassi incostituzionale nel rapporto tra Esecutivo e Camere, è indifferente il diverso riparto di competenze tra queste ultime. Al contrario, con un reale funzionamento dell'istruttoria legislativa in Parlamento, e con una contemporanea riacquisizione della propria autorevolezza come luogo della mediazione politica degli interessi, anche attraverso un ritorno del ruolo centrale dei partiti nella società (Bin), sarebbe allora il caso di valutare se ci fosse una concreta e reale esigenza di muoversi dal bicameralismo attuale verso uno che abbia "senso costituzionale" (Fusaro)¹¹.

¹⁰ Si ricordi la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007). Mette l'accento sulla debolezza dei governi il Lippolis (2004).

¹¹ Sull'esigenza di ripensare le disposizioni regolamentari che riguardano la suddivisione fra commissioni competenti, cfr. Lupo (2006). Sulla fiducia e sull'agenda dei lavori parlamentari, cfr.

II. Bicameralismo, federalismo e forma di governo

Sostengo il mantenimento del bicameralismo perfetto, presupponendo che le uniche innovazioni valide siano: 1) istituire l'Assemblea nazionale per la sola funzione di indirizzo politico; 2) passare al monocameralismo. Le alternative ad una seconda camera politica paritaria sono due: o una camera federale (e delle autonomie) o una camera degli interessi. Dimostrata dal Kelsen (1982) la superiorità della mediazione politica rispetto alla mediazione organica, mi soffermo sul tema del federalismo.

II.1 Federalismo?

Non è stata dimostrata l'utilità del passaggio da uno Stato unitario a forte decentramento amministrativo¹², ad uno Stato federale senza radici storiche (Fisichella, 2004). È discutibile l'essenza stessa del federalismo, che non è creazione di centri separati di responsabilità amministrativa, ma di centri separati di *produzione normativa*. Quale è lo scopo di differenziare, regione per regione, la normazione su materie assai più rilevanti che non quelle del vecchio 117 Cost., ricostituendo la situazione italiana preunitaria? A parte l'assurdità di questo fare antistorico (non è l'Unione europea che lo chiede, perché la sussidiarietà è stata concepita in altra sede e per altre finalità), quale garanzia può dare un legislatore *prossimo* al cittadino rispetto ad uno sito a Roma o a Strasburgo? La moltiplicazione dei legislatori ("esclusivi" o "residuali") e la conseguente differenziazione delle legislazioni fondamentali, basandosi su una interpretazione del liberalismo come liberismo (negando la necessaria funzione regolatrice dello Stato sul mercato), è contro i valori dello stato sociale di diritto. Crea diversità in base al diverso sviluppo del paese, così incrementandone viepiù il divario.

La mia tesi presuppone ovviamente che il federalismo in Italia non nasca per unificare stati diversi ma per dividere uno Stato già esistente il quale:

a) ha un Meridione che è ancora tale¹³;

Manzella (2006a); per la valorizzazione del lavoro in commissione, e per la unificazione dei servizi di documentazione delle amministrazioni delle Camere, cfr. Manzella (2006b, 2006c).

¹² Come stava divenendo l'Italia con la piena applicazione delle leggi Bassanini.

¹³ Mortati, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 18 settembre 1947, così si esprimeva: «Noi sappiamo bene che i problemi meridionali si possono risolvere solo sul piano nazionale, nell'ambito della politica generale dello Stato, in occasione delle decisioni in materia di politica doganale, tributaria, agraria, dei trasporti, degli scambi internazionali, della stessa politica estera. Ma, appunto per questo, noi pensiamo che sia necessario conferire alle regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro

b) deve mantenere accentrata la sua funzione redistributiva attraverso la leva fiscale (salvo, in un futuro augurabile, passarla a livello europeo).

Il titolare del potere impositivo e di redistribuzione deve restare unico per ragioni di giustizia sociale, che è prima di tutto efficienza del mercato. Infatti la redistribuzione del reddito, attraverso la spesa pubblica (sanità, istruzione, infrastrutture, sicurezza, giustizia ed in genere servizi), nonché - attraverso una seria contrattazione sindacale - la crescita salariale dei lavoratori dipendenti pubblici e privati (in misura tale che non intacchi l'interesse dei detentori di capitale ad investire), sposta la ricchezza dall'area dove l'utilità marginale (per il complessivo sistema economico) è minore¹⁴, ai consumi di beni di massa, dove l'utilità marginale è più alta. Così si accresce la capacità del mercato di assorbire gli incrementi di produttività, e l'accresciuta capacità alimenta a sua volta quest'ultima. Fa "girare l'economia", parafrasando un simpatico *refrain* pubblicitario del Governo della XIV legislatura, di meno l'acquisto di una maserati quattroporte che l'acquisto di un numero di fiat panda per un importo complessivo anche non esattamente corrispondente al valore di mercato della prima auto menzionata.

E se il soggetto della funzione di regolazione e redistribuzione deve rimanere unico, unico deve rimanere il soggetto normatore, quindi il legislatore sulle materie fondamentali, dovendo invece esserci diversi centri di responsabilità amministrativa (e potendoci essere diversi centri di spesa).

II.2 Assemblea nazionale e sistema politico costituzionale

Prima di riportare brani tratti dai lavori dell'Assemblea Costituente, debbo spiegare i presupposti da cui muovo:

- a) il sistema elettorale, definendo il sostrato politico-partitico, permea la forma di governo;
- b) ciò vuol dire che non si debba necessariamente procedere ad una radicale riforma costituzionale della forma di governo, giacché molti problemi della forma di governo parlamentare si risolvono trasformando il sistema politico attraverso una modifica della legge elettorale;

problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione».

¹⁴ Cioè dall'area della rendita, che non si trasforma in profittevole capacità di consumo, ma semmai solo in consumo di beni di lusso: merci, a loro volta, la cui produzione e circolazione, seppure generi saldi positivi, non dà carburante al sistema economico perché non remunera che una ristretta platea di attori del ciclo produttivo.

c) ciò non toglie che possono valutarsi alcune puntuali innovazioni nell'impianto dell'attuale forma di governo parlamentare, al fine di razionalizzarla ulteriormente.

Quella che segue è appunto una proposta tratta dai lavori della Costituente: l'Assemblea nazionale come soluzione per garantire il vincolo di fiducia in un sistema bicamerale perfetto, quando non si riescano a rendere perfettamente uguali le maggioranze politiche nelle due Camere. Tale soluzione acquista addirittura più valore quando invece si prospetti l'abbandono del bicameralismo perfetto.

Tosato intervenne nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947 dell'Assemblea Costituente:

«[...] Il progetto, secondo il voto quasi unanime della Commissione dei Settantacinque, accoglie e regola la forma di governo parlamentare. Tuttavia, debbo pur ricordare che, se la Commissione dei Settantacinque ha adottato unanimemente, si può dire, la forma di governo parlamentare, non l'ha adottata proprio con entusiasmo; anzi, si è resa ben conto dei gravi, dei gravissimi inconvenienti che la forma di governo parlamentare presenta in Italia. Se ha scelto la forma di governo parlamentare, l'ha scelta quindi come il male minore. Difatti la Commissione, quando ha deciso di informare il governo dello Stato al tipo parlamentare, ha approvato un ordine del giorno dell'onorevole Perassi, secondo il quale si adottava bensì la forma di governo parlamentare, purché tuttavia si trovassero degli accorgimenti tali da poter ovviare almeno ai più gravi inconvenienti che tale forma di governo presenta in Italia. Ora, quali sono gli strumenti, gli accorgimenti, i dispositivi proposti, per ovviare appunto ai più gravi inconvenienti della forma di governo parlamentare? Anzitutto, si è cercato di dare una struttura precisa al Governo. [...] Il progetto, in secondo luogo, ha cercato di regolare i voti di fiducia. A questo proposito si è stabilito che le mozioni di sfiducia non possono essere discusse se non dopo un certo termine dalla loro presentazione; e si è anche stabilito che il voto di sfiducia deve raggiungere una certa maggioranza. Ma queste sono disposizioni di carattere particolare, che non toccano ancora la linea essenziale del progetto. L'elemento nuovo del progetto è quello riguardante l'intervento dell'Assemblea nazionale. [...] Ora, è esatto, l'Assemblea nazionale appare, secondo il progetto, come una terza Camera. È un

organo distinto¹⁵, senza dubbio, che non si confonde né con la Camera dei Deputati né col Senato. Questo, però, dal punto di vista formale; perché, dal punto di vista sostanziale, questa Assemblea nazionale è formata dai membri della Camera dei Deputati e dai membri del Senato. [...] È vero, è una terza Assemblea, perché nell'Assemblea nazionale non è la volontà della Camera dei Deputati più la volontà della Camera del Senato che si incrociano; è la volontà di un organo nuovo che non si confonde né con la Camera dei Deputati né col Senato [Nitti: «Che non è niente!»]. Badate bene che, secondo il progetto, l'Assemblea nazionale non rappresenta nemmeno una fusione delle due Camere, benché essa riunisca i membri delle due Camere. Quindi, la riunione dei due rami del Parlamento nell'Assemblea nazionale non porterebbe mai all'impossibilità, da parte del Presidente della Repubblica, di uno scioglimento delle Camere, perché le Camere sono riunite in Assemblea nazionale. Questo avverrebbe se si trattasse di fusione. La questione non è irrilevante. In Francia si è discusso se il Presidente potesse sciogliere le Camere quando sono riunite in Assemblea nazionale e la dottrina francese ritiene che pur essendo questa una terza Assemblea il Presidente conserva il potere di scioglierla. Ciò appunto perché l'Assemblea nazionale non sorge dalla fusione delle due Camere. Ma quello che voglio sottolineare è che questa terza Assemblea, in definitiva, non deve spaventare sotto l'aspetto della sovrabbondanza perché, se formalmente è una Assemblea a sé stante, sostanzialmente essa non risulta che dalla riunione dei deputati e dei senatori. [...] A questa Assemblea nazionale - si dice - voi attribuite troppi poteri. Se voi considerate i singoli poteri attribuiti all'Assemblea nazionale, voi vi accorgete che, in definitiva, l'Assemblea nazionale rappresenta la chiave di volta di tutto il sistema costituzionale. Ora, francamente, io non posso concordare in questa osservazione. Consideriamo pure tutti questi poteri dell'Assemblea nazionale. L'Assemblea nazionale elegge il Presidente della Repubblica con il concorso dei rappresentanti delle regioni, fa alcuni atti di nomina dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, delibera la guerra e la mobilitazione generale, delibera l'amnistia e l'indulto, accorda o nega in determinate condizioni la fiducia al Governo. Ora, prescindiamo un momento dalla

¹⁵ Invece Ruini, nel corso della stessa seduta, precisando che non si trattava di una nuova Camera ma di un nuovo istituto, disse: «[...] è del resto un istituto nuovo per l'Italia, non per altri paesi, dove già esiste, e sta in molte costituzioni [...] per l'elezione del Capo dello Stato, e per altri compiti, che vanno dalla revisione costituzionale, al componimento dei dissensi fra le due Camere. Non è nel nostro progetto un organo permanente; non basta che abbia un regolamento; né un presidente proprio; è un istituto, una procedura, piuttosto che un organo a sé del Parlamento».

questione della fiducia al Governo e consideriamo le prime attribuzioni delle quali, del resto, si può discutere. Anche se qualcuna di esse venisse sottratta all'Assemblea nazionale, essa conserverebbe la sua struttura e la sua fisionomia. Ritenete che con queste sue attribuzioni si ponga come organo sovrano? Lo nego nel modo più reciso perché queste attribuzioni dell'Assemblea nazionale sono attribuzioni tassativamente indicate. Non si dica: ma l'Assemblea nazionale potrà abusare sempre di queste attribuzioni. Perché allora non può abusare delle sue attribuzioni la Camera dei Deputati o non può abusare il Senato, o non può abusare il Governo o il Capo dello Stato? Queste mi sembrano veramente obiezioni inconsistenti. Ma, soprattutto, non è una Assemblea sovrana per la considerazione che questa Assemblea non esercita mai, per nessuna ragione, il potere legislativo e su questo punto, richiamo in modo particolare la vostra attenzione. Sia in materia legislativa ordinaria sia per la materia costituzionale, in caso di revisione costituzionale, mai interviene l'Assemblea nazionale: è previsto sempre e soltanto l'intervento delle Assemblee legislative agenti separatamente e indipendentemente l'una dall'altra. Ora, se questa Assemblea nazionale non ha mai nessun potere legislativo, né ordinario né costituente, come si può ritenere che essa rappresenti veramente la chiave di volta di tutto il sistema costituzionale, l'organo sovrano che potrà sconvolgerlo completamente? Non mi pare assolutamente possibile. Ed allora passo ad esaminare direttamente quello che è veramente il punto centrale della questione. L'Assemblea nazionale preoccupa soprattutto perché, secondo il progetto, ad essa è conferito il potere di accordare o di negare la fiducia al Governo. Indubbiamente, l'Assemblea nazionale, con questa attribuzione rappresenta una profonda innovazione rispetto alla tradizione. Devo osservare anzitutto, a questo proposito, che il testo del progetto, per verità, si scosta notevolmente da quella che era stata la proposta originaria. La proposta originaria era questa: svincolare completamente il Governo, per le questioni di fiducia, dalle singole Camere separatamente agenti; deferire qualsiasi questione di controllo politico sul Governo e, in particolare, la questione di sfiducia o fiducia al Governo all'Assemblea nazionale. Questa è stata l'idea originaria. La Commissione dei Settantacinque, pur accogliendo in parte questa idea, non ha ritenuto conveniente adottarla in pieno, ed è perciò che - pur avendo accolto il principio che il Governo, una volta nominato dal Presidente della Repubblica, debba presentarsi non alle singole Camere separate ma all'Assemblea nazionale -

ha accolto d'altra parte il principio che le singole Camere possano esprimere, sia pure a determinate condizioni, la sfiducia al Governo, salva la possibilità al Governo di ricorrere quasi in appello all'Assemblea nazionale. Se posso esprimere un parere personale, dico che con questa modificazione, il sistema proposto viene a perdere in gran parte i vantaggi che esso poteva e può offrire. Soprattutto per una ragione d'ordine pratico; perché un Governo, che in un certo momento sia stato messo in minoranza da una delle Camere, non ricorrerà mai all'Assemblea nazionale. Quindi, se fosse accolta l'idea dell'Assemblea nazionale e se, d'altra parte, si volesse conservare e restare fermi al punto che le Camere possano esprimere la sfiducia al Governo al quale pertanto la fiducia è stata accordata, secondo me non bisogna lasciare al Governo la facoltà di ricorrere all'Assemblea nazionale; ma se mai concedere questo potere al Presidente della Repubblica quasi a provocare, a costringere il Governo stesso a presentarsi all'Assemblea nazionale, specie quando la situazione politica non è sufficientemente chiarita, e ciò anche nell'interesse del Capo dello Stato perché questi possa avere maggiori elementi a disposizione per la scelta eventuale del nuovo Capo del Governo. Comunque, a parte questa questione di ordine particolare, la questione si pone nei termini seguenti: è conveniente o non è conveniente questa innovazione del progetto? È conveniente [non] abbandonare il principio tradizionale secondo il quale il Governo è responsabile di fronte alle Camere separatamente, o, è più opportuno passare al sistema nuovo di svincolare, per quanto riguarda la questione di fiducia, il Governo dalle Camere, per renderlo responsabile soltanto di fronte alle due Camere riunite in Assemblea nazionale? Questo è il problema. Ora, a mio avviso, prima che l'Assemblea possa pronunciarsi su questo punto, sulla convenienza o meno di adottare questa soluzione innovativa, bisogna tener presente quelli che sono i presupposti di questa soluzione e le premesse che la condizionano. E la premessa fondamentale è questa, che la nuova Costituzione, per quanto riguarda il Parlamento, si ispiri al principio bicamerale. Noi siamo partiti da questa premessa, quella di un Parlamento bicamerale e quindi formato da due Camere differenziate tra loro ed in posizione di parità e di uguaglianza. In regime repubblicano democratico non è possibile, secondo me, ammettere un bicameralismo con una seconda Camera che sia perfettamente uguale alla prima, perché la seconda Camera evidentemente non avrebbe ragion d'essere¹⁶. Nel

¹⁶ Al contrario, preferisco due Camere identiche per competenza e per forma di elezione, al fine del maggior perfezionamento del testo.

sistema bicamerale in regime repubblicano occorre, evidentemente, che la seconda Camera abbia qualche elemento di differenziazione rispetto alla prima. Questo elemento di differenziazione sarà dato dalla rappresentanza d'interessi o dalla rappresentanza delle regioni o dalla rappresentanza dei comuni o dalla rappresentanza del popolo preso in una particolare età e quindi in una particolare maturità; quello che volete. Comunque un elemento di differenziazione ci deve essere. E qui devo ricollegarmi ad una osservazione, sotto certi aspetti acuta, ma che non mi sembra fondata, dell'onorevole Condorelli. Egli fece questa osservazione: "voi mettete insieme ciò che non è possibile mettere insieme: per poter riunire le due Camere, almeno agli effetti di questa funzione, in Assemblea nazionale, occorre che esse abbiano omogeneità tra di loro¹⁷; se partite (come si deve partire secondo noi) dalla esistenza di due Camere differenziate fra di loro, non potete riunirle in unica Assemblea nazionale, perché non si può riunire l'eterogeneo". Io sono stato guidato da ragionamento opposto. Cioè: se dovessimo arrivare alla deliberazione di accogliere il Parlamento bicamerale, ma, sia pure per disperazione, si arrivasse ad accogliere un Senato perfettamente identico alla Camera, non vedrei mai la possibilità di riunirli, perché l'unica giustificazione di questa seconda Camera eguale alla prima non potrebbe essere che questa: che l'una e l'altra sono destinate ad agire separatamente¹⁸. Se voi invece partite, come noi siamo partiti, dalla premessa di un Parlamento bicamerale, ma, tuttavia, riuscite a creare due Camere differenziate, allora si ha non solo l'opportunità ma, direi quasi, la necessità di riunirle, nei momenti difficili dello Stato, appunto perché queste due Camere, costruite in modo differenziato, sono precisamente destinate in certi momenti a confluire in Assemblea di rappresentanza unitaria di tutto il popolo. E noi siamo partiti anche, evidentemente, dalla esigenza della parità delle due Camere. Io capisco che non si possa ammettere la parità delle due Camere, quando una seconda Camera non ha base democratica, né diretta, né indiretta; d'accordo. Ma se istituiamo due Camere a base democratica e non le mettiamo in

¹⁷ Questa osservazione può legittimare l'istituzione dell'Assemblea nazionale anche con due Camere finalmente identiche in tutto e per tutto.

¹⁸ L'identità, secondo Tosato, si sarebbe avuta già solo se fosse stata approvata la proporzionale anche per il Senato (ma questa fu respinta solo formalmente). Mancava la consapevolezza che l'identità di formula elettorale, e quindi di metodo formale di formazione dell'organo, quasi mai (salvo forti correttivi al proporzionale quali: sbarramento, premio e voto unico su scheda unica), in un sistema politico frammentato, vuole dire certezza di uniformità politica delle maggioranze nelle due Camere. Quindi io proporrei l'Assemblea nazionale, con gli stessi argomenti espressi da Tosato, anche nell'ipotesi per cui Egli la escludeva: identica formula elettorale (giacché essa non basta da sé a dare, matematicamente, identità politica).

situazione di parità, quale costruzione facciamo? A questo proposito ricordo di aver letto nei discorsi di Stalin una osservazione veramente acuta. Si discusse anche nella Commissione per la Costituzione sovietica del 1936 circa l'opportunità o meno di adottare il sistema bicamerale e di porre o meno le due Camere (Sovjet dell'Unione e Sovjet delle nazionalità) in situazione di parità fra di loro. Una corrente sostenne che le due Camere non potevano essere poste in condizioni di parità, ma che doveva essercene una, destinata ad avere la prevalenza. Stalin si oppose a questa tendenza, precisamente perché diceva: se voi ponete queste due Camere in posizione di differente forza, non di parità, non diminuite i conflitti, ma li aumentate; ciò che elimina il conflitto fra le due Camere è la posizione di parità e l'uguale base democratica; se date ad una di esse posizione diversa da quella dell'altra, indubbiamente, solo per questo fatto, avrete conflitti continui¹⁹. Mi pare che questa sia osservazione molto esatta che cada precisamente nel caso nostro. Comunque, le premesse da cui siamo partiti nel pensare all'Assemblea nazionale, sono precisamente queste: un Parlamento bicamerale con due Camere differenziate ed in posizione di eguaglianza. Il ragionamento che abbiamo fatto è molto semplice: noi istituimo un governo parlamentare, siamo tutti consci dei gravissimi inconvenienti del governo parlamentare in Italia, derivanti dalla pluralità dei partiti, dalla necessità dei governi di coalizione, dalla mancanza di omogeneità e quindi dalla intrinseca, permanente instabilità dei governi²⁰. Ed allora possiamo permetterci il lusso di rendere il Governo responsabile di fronte all'una e all'altra Camera? Cioè, di avere la possibilità di crisi continue di Governo per eventuale disaccordo tra l'una e l'altra Camera? Mi pare che la soluzione proposta dal progetto, di rendere responsabile il Governo esclusivamente di fronte all'Assemblea nazionale (si intende, miracolismi non se ne possono attendere) abbia almeno il vantaggio di escludere delle fonti di crisi, che non hanno ragion d'essere, perché, in definitiva, questa Assemblea nazionale rappresenta il corpo unitario ed integrale di tutta la nazione, nei suoi organi rappresentativi. Questa è stata la ragione fondamentale, ripeto, che ci ha portato all'Assemblea nazionale. Non ci siamo illusi minimamente di risolvere in radice il problema della instabilità dei governi, perché il male è molto più profondo e non si può correggere con dispositivi costituzionali. Non si può correggere forse nemmeno modificando il

¹⁹ Come minacciava la riforma del bicameralismo nella versione del 2005, ed in quella del 2007.

²⁰ Questo conferma che il problema dei nanetti è assai risalente.

sistema elettorale²¹. Abbiamo cercato di togliere una fonte inutile di crisi e crediamo che almeno da questo punto di vista tutti debbano convenire che questo vantaggio c'è. Senonché, ci è stato osservato: voi, con questo sistema di rendere responsabile il Governo esclusivamente di fronte all'Assemblea nazionale, negate quello che volete affermare e uccidete il bicameralismo, proprio quando volete impernare la Costituzione dello Stato su due Camere indipendenti tra di loro. Ora, veramente a me sembra che questa obiezione non sia molto consistente, perché non riesco a concepire, come esigenza del principio bicamerale, quello che avveniva ed avviene in certi Stati nei quali il Governo è responsabile di fronte alle due Camere indipendentemente e separatamente. Perché il sistema bicamerale [...] non importa affatto un sistema a tipo collegiale, come il consolato romano. Nel sistema bicamerale le due Camere sono bensì indipendenti e debbono agire quindi separatamente, ma sempre in vista di effetti unici finali. Ora, guardate come funziona il principio bicamerale per quanto riguarda la fiducia al Governo. Si può verificare questa ipotesi: un Governo, approvato da una Camera, e, successivamente, dall'altra Camera, ad un certo momento cade esclusivamente per volontà di una delle due Camere. Domando: è bicameralismo questo? Secondo il sistema bicamerale, per determinare questo effetto, per modificare la situazione preesistente, dovrebbe essere necessario ancora l'accordo fra la prima e la seconda Camera. A me sembra sia così²². Vi è un altro argomento per sostenere che non si lede il sistema bicamerale. Tutti certamente ricordiamo che secondo il vecchio Statuto del Regno in certi casi si doveva, dalle Camere, procedere alla nomina del reggente. La dottrina si domandava: in questo caso, la nomina del reggente da parte delle Camere deve avvenire da parte delle due Camere separatamente ed indipendentemente agenti, o da parte delle due Camere riunite? I fautori del sistema bicamerale ritenevano che le due Camere dovessero agire separatamente, ma l'onorevole Orlando manifestò autorevolmente e [...] fondatamente, la tesi contraria, in base alla considerazione che l'atto di

²¹ Io sostengo, in altra sede, di sì.

²² In subordine, proporrei - cosa che non ha detto Tosato - che, se non si istituisse l'Assemblea nazionale, si potesse sortire un effetto abbastanza analogo, così statuendo: il Governo, per essere costretto a dimettersi, dovrebbe essere sfiduciato da entrambe le Camere. Rimarrebbe però in questo modo, nel caso di maggioranze politiche opposte, e sin dall'inizio della legislatura, l'imbarazzo costituzionale di scegliere e fissare in norma, quale Camera prevalga solo a questo specifico scopo, cioè a definire chi abbia vinto le elezioni e quindi debba governare. La prevalenza così consacrata all'inizio della legislatura dovrebbe guidare, ovviamente, anche nella risoluzione delle crisi ministeriali in corso di legislatura. Tutto ciò si può ovviare, più semplicemente, eliminando la possibilità di maggioranze politiche opposte con l'unico voto su unica scheda congiunta per le due Camere.

nomina è un atto che, di sua natura, non può e non deve essere compiuto che da un unico organo collegiale. Ora io domando: l'approvazione, la fiducia al Governo, cosa è? Il Governo è formalmente nominato dal Capo dello Stato, ma soltanto formalmente, perché chi investe realmente il Governo della sua funzione è l'atto di fiducia, che è la vera nomina da parte delle Camere. Se si tratta in definitiva di un atto di nomina da parte delle Camere è più conveniente avere due Camere o un'unica Assemblea nazionale? Anche questo mi sembra sia un argomento il quale dimostra che effettivamente non siamo di fronte ad una esigenza... [Fabri: «Il Governo deve camminare con due gambe. Se resta con una gamba sola, cade»]²³. Io dico che questa innovazione non lede, per lo meno, il principio bicamerale [Conti: «Questa è zoologia; non costituzionalismo!»]. Comunque a me pare che la soluzione proposta presenti un indubbio vantaggio, perché si evitano inutili motivi di crisi e con questo sistema non si urta [...] contro il principio del bicameralismo. La soluzione che abbiamo proposta ha poi altri utili aspetti non trascurabili. Innanzitutto, a me pare che non si possa prescindere dalla considerazione che indubbiamente l'Assemblea nazionale avrà una maggiore solennità delle singole Camere e che quindi quando si tratterà di questioni di Governo, di fiducia o di sfiducia, gli stessi membri dell'Assemblea nazionale saranno ricondotti ad un più alto senso di responsabilità. Non solo. L'Assemblea nazionale, a mio avviso, permetterà un chiarimento più immediato e più diretto della situazione politica, e quindi permetterà anche al Capo dello Stato di prendere direttamente e più fondatamente decisioni politiche in ordine alla formazione del Governo. Ma, a mio avviso, vi è poi un'altra ragione, alla quale io personalmente darei molta importanza, ed è che attraverso questo sistema dell'Assemblea nazionale, come organo della fiducia al Governo, noi risolviamo il problema della divisione dei poteri nel governo parlamentare. Chi ha a cuore la libertà, e il progresso nella libertà, non può non avere a cuore l'attuazione della divisione dei poteri. Il principio della divisione dei poteri non si oppone al principio della sovranità popolare. Si oppone soltanto alla dittatura, al totalitarismo. Orbene: tutti sanno che il governo parlamentare tende alla confusione dei poteri. Con questo sistema dell'Assemblea nazionale si arriva a saldare il principio della divisione dei poteri anche nel governo parlamentare. Perché? Perché per le questioni di

²³ Mi permetto di completare il pensiero che Tosato non ha potuto sviluppare: ...non siamo di fronte ad una esigenza astratta, o peggio eversiva del bicameralismo; siamo di fronte ad una esigenza di funzionalità del nesso fiduciario, esigenza che collima con l'unicità dell'atto di investitura fiduciaria del Governo, esigenza che coincide con il vero significato del bicameralismo perfetto e paritario.

governo sarebbe competente un'Assemblea, completamente distinta e indipendente dalle due Assemblee. Mentre l'attività legislativa verrebbe esercitata dalle due Assemblee separatamente e indipendentemente agenti²⁴, invece, per le questioni di governo, si avrebbe la possibilità di una Assemblea diversa, la quale sarà competente a decidere soltanto di questioni di carattere fondamentale, di suprema direzione politica. Con quale beneficio per il normale svolgimento dell'attività legislativa svincolata così dalle continue pressioni e dalle questioni di vita o di morte dei governi, con quale beneficio per la stabilità dei governi stessi, sottratti così al quotidiano assalto alla diligenza, è evidente. Il governo parlamentare si è tradotto in Italia in un confusionismo di poteri, che è deleterio per l'attività legislativa e per l'efficienza dei governi. Bisogna porvi riparo. Se non si vuole che il potere legislativo sfugga inesorabilmente alle Camere²⁵, se non si vuole che il governo parlamentare si traduca e degeneri in governo di Assemblea, in un comitato esecutivo delle Camere, con le conseguenze che ne derivano, occorre ristabilire, per quanto è possibile, la divisione dei poteri. E da questo punto di vista, l'innovazione introdotta nel progetto relativa ai nuovi compiti dell'Assemblea nazionale, potrebbe essere un rimedio eccellente [...].».

Riprendendo le parole di Tosato: l'instabilità è prodotta "dall'assalto alla diligenza" condotto dai troppi partiti (gli odierni "nanetti"). Questa si cura,

²⁴ Per la verità si era tentato di stabilire la stessa "riunione delle due Camere" anche per il procedimento legislativo. Infatti, nella seduta plenaria della Commissione per la Costituzione del 28 gennaio 1947, si discusse dell'art. 18 del progetto proposto dalla seconda Sottocommissione il cui testo era il seguente:

"I disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra, che deve pronunciarsi entro tre mesi da quando li ha ricevuti. Tale termine può essere variato per accordo fra le Camere.

Quando una Camera non si pronuncia entro il termine stabilito sopra un disegno di legge approvato dall'altra, o quando lo rigetta, il Presidente della Repubblica può chiedere che la Camera stessa si pronunci o riesamini il disegno di legge. Se non si pronuncia o se con la nuova deliberazione conferma la precedente, il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire un referendum popolare sul disegno non approvato o di sciogliere le due Camere".

Tale ultima disposizione fu giudicata "alquanto drastica" dal Comitato di redazione della Commissione, e Terracini propose un emendamento sostitutivo che stabiliva una netta prevalenza della Camera dei deputati sul Senato, salvo un aggravio delle maggioranze necessarie alla Camera bassa, in caso di conflitti tra le due Camere nel procedimento legislativo. Lami Starnuti propose, a sua volta, di convocare l'Assemblea nazionale per risolvere il conflitto nato fra le due Camere in sede di discussione e di approvazione di un progetto di legge, mantenendone il diritto di iniziativa alla Camera dei deputati e lasciando solo il referendum come *extrema ratio*. Ma tale proposta, poi riformulata in maniera da dare l'iniziativa ad entrambe le Camere ("Quando un disegno di legge è approvato da una delle due Camere e rigettato o modificato dall'altra, la prima Camera può chiedere che la questione sia rimessa alla Assemblea nazionale"), venne respinta e fu approvato il testo dell'art. 18 senza più il riferimento alla facoltà del Presidente di sciogliere le Camere. L'art. 18 venne presentato all'Assemblea plenaria nella versione definitiva del Progetto di Costituzione, rinumerato come art. 70.

²⁵ cfr. Manzella (2006); Argonizzio (2006).

contrariamente a quanto disse Tosato, con la legge elettorale, che va ad incidere proprio sul substrato politico. Dopo l'approvazione di una simile legge, onde garantirla a pieno, bisognerebbe elevarla a rango di norma costituzionale, nel quadro di un innalzamento delle maggioranze anche per modificare la Costituzione (Ceccanti 2006).

II.3 Tre forme di razionalizzazione

Mi sia consentito accennare a tre soluzioni per razionalizzare la forma di governo parlamentare, nell'ordine a mio avviso preferibile:

1° (*soluzione ottimale*) Mantenere il bicameralismo perfetto, per le ragioni esposte mirabilmente da Laconi²⁶, recuperando lo spirito regionalistico che animava il testo costituzionale del 1947, arguibile, per chi abbia la pazienza di leggere, dai lavori della Costituente²⁷. Per mantenere il rapporto paritario sia a livello legislativo (quindi, in assenza di una suddivisione per materia tra le Camere) che di indirizzo (come si pensava nel progetto di Costituzione), e per non ripetere l'errore finale del Costituente, bisogna approvare una riforma elettorale e costituzionale che renda le due Camere: a) politicamente identiche nella maggioranza prodotta dalle urne (con l'adozione di un unico voto su unica scheda che riunisca le due le Camere²⁸); b) egualmente influenti sul piano politico costituzionale (riducendone ed equiparandone i componenti a 400 o 350). A tutto ciò è provvido affiancare l'Assemblea nazionale per ulteriormente ridurre le crisi di governo e velocizzarne i tempi (*infra*). Dalla stessa Assemblea nazionale non si può prescindere se non si superano le preclusioni all'unico voto su unica scheda.

2° (*soluzione mediamente ragionevole*) Se, sempre mantenendosi il bicameralismo perfetto, prevalessse però l'interpretazione storicamente falsa, irrazionale (rispetto al sistema costituzionale) ed insincera (con riguardo al metodo di analisi seguito) dell'art. 57 Cost.²⁹, ovvero l'errata applicazione dei criteri

²⁶ Nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 24 settembre 1947, egli parlò di: «[...] esigenza che la legge trovi, attraverso il vaglio di una seconda Camera, una sua maggiore elaborazione e un maggiore suo perfezionamento». La seconda Camera risponde «al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica, delle esigenze da soddisfare mediante l'esercizio della funzione legislativa» (Paladin, 1999, 286). «Il principio bicamerale comporta una garanzia contro il rischio di una legislazione affrettata consentendo la possibilità di un riesame e quindi di una revisione da parte della seconda Camera [...]» (De Vergottini, 1999, 493).

²⁷ Sull'impostazione metodologica, concordo con il Manzella (2005).

²⁸ Ovvero doppio, ma non per ogni Camera, bensì come prima e seconda scelta politica, come spiego diffusamente in altra sede.

²⁹ «Avere dedotto da una pura previsione di divisione del territorio in collegi elettorali una regola per l'attribuzione del premio di maggioranza è stato frutto della fantasia giuridica di interpreti [...] distanti da ogni regola di elementare buon senso» (Mazzella, 2007, 175).

giurisprudenziali sviluppati dalla Corte Costituzionale riguardo al trasferimento di quesiti referendari sulla *lex superveniens*³⁰, ovvero non si resistesse alla voglia referendaria di uninominale, in tutti questi casi si rimarrebbe nella pratica delle altalene dei premi regionali o dei collegi uninominali (con l'allegria dello stallo prodotto da maggioranze politiche opposte nelle due Camere). Anche in questo scenario non si può fare a meno dell'Assemblea nazionale per coniugare il bicameralismo perfetto (identica competenza su ogni materia) con due Camere differenziate politicamente, senza inceppare il rapporto di fiducia. Evidentemente rimane scoperta la funzione legislativa, che può incontrare in una Camera una maggioranza ostile a quella di governo. Ma questo non sembra essere uno scrupolo che si pongano le folle (nel mondo della politica e della dottrina) innamorate di sistemi di governo in cui risiedono costitutivi, fisiologici, elementi di stallo: si pensi al presidenzialismo degli USA, al semipresidenzialismo francese, al male interpretato e male imitato parlamentarismo britannico della tentata modifica costituzionale del 2005³¹. Ed anche se questo scrupolo si ponesse in maniera stranamente unidirezionale e strabica, la risposta è nelle parole di Tosato, che fa intravedere la possibilità di svincolare reciprocamente la funzione legislativa dalla funzione di indirizzo politico (ricostruendoli teoricamente come distinti poteri da separare, ma che la forma di governo parlamentare *pura* fa confluire appunto in un solo organo). Quest'ultima prospettiva, come abbiamo visto, è molto affascinante.

3° (*soluzione povera ma semplice*) Se proprio non si riuscisse a resistere alle voglie iconoclaste di federalismo di un ceto politico che non fa politica ma si balocca con le riforme costituzionali (Groppi, 2006), meglio sarebbe passare al monocameralismo. Che le regioni, quando siano divenute stati senza storia, con le loro costituzioni senza sovranità originaria, e con i loro parlamenti ed il loro ceto politico che non hanno alcuna reale prospettiva di incidere sulla società (necessariamente più ampia di quella racchiusa nei confini delle singole regioni), vadano per la loro strada, legiferino per conto loro³². Avremo tanti diritti

³⁰ Rinvio ad altra sede.

³¹ A conferma della necessità di evitare l'importazione di forme di governo che, per ragioni congenite, creano occasioni di stallo, accantonando la maggiore flessibilità della forma parlamentare razionalizzata, cfr. Gambino (2006); Pasquino (2006a, 2006b); Sartori (2006). Per una critica senza appello alle derive del pensiero, cfr. Ferrara (2004), Elia (2005).

³² L'orizzonte europeo appare già troppo angusto per affrontare i nodi essenziali dell'immediato futuro: la necessaria trasformazione dei sistemi di produzione di energia, con ciò arrestando l'innalzamento generale dei prezzi dovuto alla limitatezza delle attuali fonti di energia, e l'incidenza del fattore umano sui mutamenti climatici; gli storici problemi dell'offerta a tutti di eguali possibilità di sviluppo della propria personalità (artt. 1, 2, e 3 della Costituzione), che si riverbera in concreto nell'istruzione, nella sanità, nei servizi dello stato sociale in generale; ecc..

amministrativi, tributari e costituzionali quante sono le regioni; avremo norme sull'energia - è già così per gli incentivi alle fonti energetiche alternative -, sugli appalti, sul lavoro, differenziate; avremo sanità - era già così prima del 2001 e la riforma del Titolo V gli ha dato copertura costituzionale -, istruzione, sistemi di giustizia e di ordine pubblico regionali... insomma si tornerà indietro alla situazione italiana precedente il 1860³³. In questo caso, basterebbe un organo *intergovernativo* come la Conferenza Stato-regioni per raccordare, essendo una seconda Camera del Parlamento nazionale, una veste istituzionale troppo sovradimensionata (nonché fuori dimensionata) per i compiti di coordinamento tra *poteri legislativi regionali*, che essa dovrebbe ridursi a svolgere.

II.4 Se anche solo la legge elettorale...

Concentrandosi anche solo sulla legge elettorale: il miglioramento deciso del sistema elettorale della Camera dei deputati (unificazione ed innalzamento dello sbarramento al 5%) e la sua importazione anche al Senato della Repubblica (con il premio di maggioranza - ragionevole e variabile - e lo sbarramento, entrambi nazionali), con due ulteriori accorgimenti (1. unico voto su unica scheda per il Parlamento; 2. non conteggio dei voti dei partiti coalizzati ma sotto il 5%), darebbe la governabilità matematica, l'alternanza, e toglierebbe completamente terreno sotto i piedi ad una ipotetica terza forza esterna che si collocasse nel mezzo dei due partiti a vocazione maggioritaria. Ovviamente si potrebbe, attraverso puntuali modifiche ai regolamenti, o, meglio, una più piena applicazione delle norme costituzionali e regolamentari già esistenti, velocizzare l'iter legislativo.

III. Assemblea nazionale e razionalizzazione ottimale

Vorrei ora provare ad attualizzare l'idea di dare l'ultima parola sulle sorti del Governo (nascente o in carica) al Parlamento a Camere riunite. In Costituente si ebbe forse troppa fiducia nella capacità dei partiti politici di trovare gli accordi opportuni nelle due Assemblee; tanto è vero che poi, sul piano della legge elettorale, venne approvato un proporzionale quasi puro.

In effetti una legge elettorale corretta con il premio di maggioranza e lo sbarramento al 5% (nazionali ed in entrambe le Camere) e l'unico voto su unica

³³ Riconducendo l'Italia verso un destino di "espressione geografica" (Fischella, 2006).

scheda, permetterebbe di ridurre drasticamente l'attuale aporia nel bicameralismo perfetto: cioè che un Governo che abbia una grande maggioranza in una Camera cada per una manciata di voti nell'altra. Ma anche in presenza di una tale legge elettorale, sarebbe molto utile a *cementare* i due partiti/poli ed a ridurre le crisi ai dissidi fondamentali ed insanabili esplosi all'interno della maggioranza di governo³⁴, fare intervenire il Parlamento in seduta comune per sanzionare il vincolo fiduciario.

La soluzione di una sede *altra e comune alle due Camere* per risolvere le crisi ministeriali, nel quadro di un bicameralismo perfetto ed *ulteriormente perfezionato*, potrebbe concretizzarsi oggi nel seguente articolato che propongo di introdurre dopo i primi cinque commi dell'art. 94:

«Art. 94, comma 6

Se una delle due Camere accorda la fiducia, essa si presume nell'altra, salvo che venga presentata una mozione di sfiducia, firmata da almeno un terzo dei suoi componenti; il Parlamento la discute e vota, in seduta comune dei membri delle due Camere, il terzo giorno successivo alla sua presentazione.

Art. 94, comma 7

Esclusivamente la discussione e votazione del Parlamento a Camere riunite, ha luogo il terzo giorno successivo alla revoca della fiducia da parte di una delle due Camere. Nel caso di presentazione del Governo dopo la sua formazione, il Parlamento a Camere riunite interviene solo dopo che entrambe le Camere si siano pronunciate, ed una di esse non abbia accordato la fiducia.

Art. 94, comma 8

Per stabilire quale tra mozioni di fiducia o sfiducia contestuali nelle due Camere, debba votarsi prima, si fa riferimento alla data ed ora di presentazione agli uffici. In caso di contemporaneità, decidono insieme i Presidenti ed i Vicepresidenti a maggioranza».

³⁴ Potenzialmente prodromici di sempre possibili evoluzioni politiche della comunità sociale. E la flessibilità del governo parlamentare, anche in presenza di due Camere politicamente e numericamente identiche, deve risiedere proprio nel conservare una valvola di sicurezza al sistema che gli consenta di superare indenne tali passaggi cruciali.

Il comma 6 formalizza in Costituzione la consuetudine (*rectius* convenzione) circa l'approvazione delle questioni di fiducia poste dal Governo, e la estende e coordina con l'approvazione delle mozioni di fiducia. È infatti pacifico che la stessa questione di fiducia non è immediatamente votata nell'altra Camera, perché:

1) il progetto di legge che né è oggetto potrebbe essere ancora in fase di definizione nello stesso ramo del Parlamento che ha visto la posizione di tale questione;

2) può non essere riproposta successivamente nell'altro ramo, perché non è detto che il progetto di legge incontri le stesse difficoltà nell'iter, e quindi sia necessario rispettare particolari scadenze od impegni.

Per quanto peregrina possa essere l'ipotesi di mozione di fiducia proposta fuori del caso di prima presentazione del Governo alle Camere (in seguito alla sua formazione) ovvero di crisi ministeriale, essa viene regolata così come la posizione della questione di fiducia.

Comunque, con il sistema proposto l'ipotesi di approvazione di mozione di fiducia a conclusione di crisi ministeriali sarebbe solo quella in sede di Parlamento in seduta comune.

Stabilito quindi, nel comma 6, il principio che la presunzione della fiducia (concessa dall'una Camera su mozione o su questione) può essere superata nell'altra Camera solo dalla presentazione in quest'ultima di una mozione di sfiducia (sottoscritta da almeno un terzo dei suoi componenti - ciò per sanzionare il fatto che serve una minoranza consistente per attivare il Parlamento in seduta comune -, e discussa solo davanti alle Camere riunite), il comma 7 prevede tale seconda riunione come automatica nel caso di approvazione di una iniziale mozione di sfiducia. La prevede anche nel caso di presentazione del Governo in seguito alla sua formazione, vincolandola al pronunciamento di entrambe le Camere separatamente, e solo nel caso che una di esse abbia negato la fiducia.

A regime, quindi, la vecchia e la nuova procedura si integrerebbero a vicenda.

Nel caso di formazione di un Governo (anche in seguito a nuove elezioni), si potrebbero avere le seguenti varianti:

a. esso riceve la fiducia da entrambe le Camere separatamente (secondo il comma 3 dell'art. 94 Cost.);

ovvero

b. la fiducia viene negata da entrambe le Camere (*nulla quaestio*, il Governo non nasce, secondo i commi 1 e 2 dell'art. 94 Cost., integrati con il comma 7, secondo periodo, che introduce la votazione necessaria di una Camera anche quando l'altra ha già negato la fiducia);

ovvero

c. la fiducia è negata da una Camera ed accordata dall'altra; l'ultima parola la avrebbe il Parlamento in seduta comune.

Poi, nel corso della normale vita istituzionale del Governo, funzionerebbero in prima battuta i commi 2 e 5 dell'art. 94 Cost., per cui potrà essere presentata in una Camera una mozione motivata di sfiducia (firmata da un decimo dei componenti di essa), discussa e votata nei tempi e nei modi prescritti. A quel punto, invece della crisi, si avrebbe automaticamente, il terzo giorno successivo al voto di sfiducia, la seduta del Parlamento a Camere riunite (secondo il comma 7, primo periodo). Ed in quella sede si avrebbe sempre l'ultima parola sulle sorti del Governo. Stessa cosa succederebbe se una Camera negasse l'approvazione di una questione di fiducia.

Quindi, depositarie del vincolo fiduciario resterebbero sempre entrambe le Camere separatamente, nella misura in cui entrambe potrebbero approvare per prime una mozione di sfiducia (ovvero respingere una questione di fiducia) nella vecchia maniera; dopo di che si attiverebbe la nuova procedura; ma con la significativa differenza che nessuna delle due sarebbe l'*arbitra sola e decisiva* (come è ora) della permanenza in vita del Governo in carica o della legittimazione di un Governo appena formato. Solo nel caso di presentazione alle Camere di un Governo neoformato, e solo nella iniziale fase di investitura, si avrebbe la necessità del voto di fiducia delle due Camere, non valendo la presunzione di fiducia.

Con questa modificazione, tra l'altro in sintonia con la temperie costituente, si potrebbe integrare la disciplina costituzionale in modo da consentire che si formino e permangano anche governi che non hanno la fiducia in entrambe le Camere, senza intaccare la parità tra di esse nella competenza legislativa e nel rapporto fiduciario, salva la differente consistenza numerica della Camera dei deputati, che porterebbe ad un lieve prevalenza politica di fatto della stessa (cosa che comunque potrebbe essere superata portando a 400 ovvero 350 il numero dei deputati e dei senatori). Comunque, di fronte alle proposte di abbandono del

bicameralismo perfetto questa evenienza parrebbe essere *rosa e fiori*. Indubbiamente vi sarebbe il pregio assoluto di inverare l'intenzione profonda del Costituente, quando non si consente ad un Governo che abbia una solida maggioranza in una Camera di cadere per un colpo di mano di un nugolo di pochi parlamentari nell'altra, senza che la prima abbia la possibilità di intervenire in alcun modo.

Metto in evidenza, ancora una volta, che con l'introduzione dell'Assemblea nazionale, in assenza della legge elettorale prospettata (*supra*), si potrebbe scindere il nesso (oggi necessario) tra indirizzo politico del Governo ed indirizzo politico della legislazione. Con ricadute positive sulla qualità della legislazione, su cui potrebbero convergere maggioranze diverse da quella che sostiene il Governo in carica, a seconda del merito dei provvedimenti all'esame e quindi secondo una più serena valutazione tecnica della normativa prodotta.

Una chiosa finale merita il comma 8. Intanto va da sé che una questione di fiducia prevarrebbe su eventuali precedenti mozioni ancora da discutersi (ed anche nell'altra Camera), e che il Governo non potrebbe presentare mai contestualmente la stessa questione nelle due Camere. Stabilita poi una procedura così gravida di conseguenze (per il fatto che alla Camera che arrivi per seconda si preclude la possibilità di pronunciarsi autonomamente, se non nel caso della presentazione del Governo appena formatosi), è assai delicato stabilire come procedere quando siano compresenti più mozioni di fiducia/sfiducia nei due rami del Parlamento, per evitare attriti tra di essi. E la residuale decisione a maggioranza nella riunione tra i due Presidenti ed i corrispondenti Vicepresidenti, serve proprio a fornire un criteri risolutivo efficiente e collegiale.

Bibliografia

Aladino (1947), *Il Senato della Repubblica*, in «Critica Sociale», 1° ottobre, pp. 363-365.

Argondizzo, D. (2006a), *Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali*, sul forum dei «Quaderni Costituzionali».

Argondizzo, D. (2006b), *Proporzionale corretto e bipolarismo*, paper sul forum dei «Quaderni Costituzionali».

Argondizzo, D. (2007), *Art. 94 Cost. Una modesta proposta*, sul forum dei «Quaderni Costituzionali».

Bin, R., *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, paper in forum dei «Quaderni Costituzionali».

Ceccanti, S. (2006a), *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza*, su www.federalismi.it, 23 febbraio.

Ceccanti, S. (2006b), *Il Governo è indebolito*, in *Un no per le riforme*, allegato a «il Riformista», Roma, giugno.

Dickmann, R. (2008), *Legge finanziaria e qualità della normazione*, su www.federalismi.it, 9 gennaio 2008.

Elia, L. (2005), *La presidenzializzazione della politica*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it/, 29 novembre.

Ferrara, G. (2004), *Federalismo e premierato, ovvero, del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it/, 9 settembre.

Fisichella, D. (1980), *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, 1980, pp. 53-71.

Fisichella, D. (1997), *L'altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Bari, Laterza.

Fisichella, D. (2004), *Contro il federalismo*, Roma, Editoriale Pantheon, 2004.

Fisichella, D. (2006), *No. Così si esaspera la conflittualità*, in «Europa», 24 giugno, p. 6.

Fusaro, C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, paper in forum dei «Quaderni Costituzionali».

Gambino, S. (2006), *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, su www.federalismi.it, 9 gennaio.

Groppi, T. (2006), *Confusione e Costituzione*, in «l'Unità», 23 giugno, p. 1.

Kelsen, H. (1982), *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè editore.

Lanchester, F. (1995), *Scritti in memoria di Mario D'Antonio. La legislazione sulle votazioni tra forma di Stato e forma di governo*, in «Rassegna parlamentare», 4, pp. 407-439.

- Lanchester, F. (2006), *Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum*, su www.federalismi.it, 28 giugno.
- Lippolis, V. (2004), *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, in «Il Messaggero», 29 dicembre, p. 1.
- Lippolis, V. (2008), *Il Parlamento indebolito*, in «Il Mattino», 11 marzo, p. 1.
- Lupo, N. (2006), *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti, delle loro competenze e delle loro funzioni*, paper in forum dei «Quaderni Costituzionali».
- Manzella, A. (2005), *Il Senato e l'alternativa del diavolo*, in «la Repubblica», 5 novembre, p. 1.
- Manzella, A. (2006a), *Il Parlamento perduto*, in «la Repubblica», 13 marzo, p. 1.
- Manzella, A. (2006b), *La questione di fiducia*, in «la Repubblica», 4 agosto, p. 1.
- Manzella, A. (2006c), *Il Parlamento che muore*, in «la Repubblica», 28 settembre, p. 1.
- Manzella, A. (2007), *Le lezioni della Finanziaria*, in «la Repubblica», 28 novembre, p. 1.
- Mazzella, L. (2007), *Dall'impegno al distacco. Quasi un diario...*, Roma, Avagliano editore, p. 175.
- Onida, V. (2006), *Va abbandonata questa legislazione fatta di espedienti*, in «Il Sole 24 ore», 28 dicembre, p. 5.
- Onida, V. (2007), *Ma il «bis» rischia l'incostituzionalità*, in «Il Sole 24 ore», 19 dicembre, p. 15.
- Paladin, L. (1999), *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, III.
- Pasquino, G. (2006a), *Il sistema elettorale è la vera questione*, in «L'Espresso», 23 giugno, p. 4.
- Pasquino, G. (2006b), *Dialogo, ma con chi?*, in «l'Unità», 28 giugno, p. 1.
- Pinelli, C. (2006), *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in «Italianieuropei», 3.
- Sartori, G. (2006), *Se il Governo si lega le mani*, in «Corriere della Sera», 5 luglio 2006, p. 1.
- Siclari, M., *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, su www.astrid-online.it.
- (De) Vergottini, G. (1999), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, V.