

Il superamento del bicameralismo: verso un governo nazionale della Repubblica?

Andrea Morrone

1. La riforma costituzionale può essere vista come l'esito più naturale del processo di trasformazione del sistema politico e istituzionale cominciato a partire dalla fine della c.d. Prima Repubblica. Alla sua base vi sono alcuni "fatti normativi" spesso volutamente trascurati nel dibattito. Tra questi i più importanti sono: la caduta del muro di Berlino nel 1989 che, con il venir meno della cortina di ferro, ha determinato anche la fine del "secolo breve"; i *referendum* per la democrazia maggioritaria del 1991 e del 1993 (il cui plusvalore politico si è concretizzato, almeno nella sostanza, nella legislazione elettorale del 1993, del 2005 e, ora, del 2015); il fallimento della riforma federale del 2001, materialmente riscritta per effetto della giurisprudenza costituzionale nella direzione di un regionalismo meno conflittuale e più cooperativo; la trasformazione del sistema politico che, dopo la scomparsa per via giudiziaria dei partiti che avevano fatto la Repubblica, e la formazione di nuove ma destrutturate e instabili forme partitiche, ha causato una crisi politico-istituzionale permanente; la presidenza di Giorgio Napolitano e, in particolare, dopo la sua rielezione quasi all'unanimità, il mandato "costituente" da lui stesso direttamente assegnato ai Governi e al Parlamento della XVII legislatura, allo scopo di fare riforme urgenti per l'ammodernamento del Paese. Se a questi fatti normativi associamo la considerazione che le modifiche proposte intervengono su quelle che Augusto Barbera ha chiamato le «pagine lasciate aperte» dal Costituente, ossia proprio sui due "compromessi dilatori" che nella seconda parte riguardano proprio la forma di governo parlamentare e l'assetto dello Stato regionale¹, appare chiaro che il disegno della Repubblica ita-

(1) A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 2016.

liana, contenuto nella legge di revisione costituzionale, non ha nulla a che vedere con il caso o l'arbitrio, ma rappresenta lo svolgimento di un lungo, graduale e tormentato processo "costituente", divenuto possibile svanite le condizioni (interne e internazionali) che ne impedivano il manifestarsi. Di questa vicenda sono *magna pars* i tentativi falliti di fare le riforme costituzionali: fallimento, però, che rispetto ai fatti normativi richiamati ha rappresentato, secondo il noto "paradosso delle riforme", il principale fattore di manifestazione di una "resistenza" politica e culturale alla modernizzazione del Paese.

2. In una pagina dimenticata di Leopoldo Elia, ho ritrovato un passaggio che, in maniera chiara, sottolinea il duplice volto del tanto celebrato compromesso costituente, che ne rivela, invece, il carattere politico contingente proprio sul fronte delle istituzioni. Secondo il punto di vista di Elia, infatti, «bisogna scomporre il compromesso globale e constatare che esso fu assai tormentato, perché nella prima parte (...) si trovò l'intesa; mentre molte soluzioni della seconda parte, appunto, passarono per comando di maggioranza»². È sufficiente questa citazione per ricordare l'ipoteca che i vincoli di politica internazionale hanno giocato nella fase costituente, ma anche per richiamare il fatto che la scelta per quella *timida* razionalizzazione del modello di governo parlamentare, effettuata negli artt. 92 e 94 Cost., fosse il precipitato necessario sia della disomogeneità politica e della frammentazione partitica uscite dal voto del 2 giugno 1946, sia della decisione imposta dal contesto internazionale alla Costituente, tutta incentrata su un governo nazionale come *comitato esecutivo* del Parlamento anziché come organo direttivo della maggioranza. Le proposte per un parlamentarismo maggioritario incentrato sulla *premiership*, formulate in particolare da Egidio Tosato, non potevano trovare alcuno spazio, non tanto per il pur temuto spettro del tiranno, ma specie per la rottura dell'unità antifascista, consumatasi nel maggio 1947, con la cacciata dei socialisti e dei comunisti dal Governo presieduto da Alcide De Gasperi, dopo il viaggio del *leader* democristiano in America per ottenere il finanziamento della ricostruzione,

(2) L. ELIA, *Le basi della democrazia repubblicana*, in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 310.

in cambio, però, della marginalizzazione dei partiti filosovietici. L'unica via d'uscita, consentita dagli equilibri politici internazionali e, appunto per "comando di maggioranza", accettata dalle forze egemoni, *a fortiori* dopo la *conventio ad excludendum*, era solo una variante in senso *consociativo* della nascente democrazia italiana, della quale la sovranità dei partiti, la legge elettorale proporzionale e la centralità di un Parlamento a bicameralismo eguale e perfetto costituivano gli assi portanti. Nel volto delle istituzioni repubblicane, dunque, la Costituzione doveva assumere i caratteri di un «patto di reciproca garanzia»³: ma era chiaro a tutti che si trattava di un "comando di maggioranza" il cui orizzonte di senso andava commisurato alla perdurante persistenza dei fattori condizionanti la politica internazionale e nazionale.

3. Al di là degli opposti slogan, che puntano semplicisticamente sul superamento del bicameralismo, sulla riduzione dei costi della politica e sull'abolizione del CNEL, la riforma costituzionale persegue due obiettivi costituzionali che permettono di mettere ordine tra le numerose modifiche introdotte al testo della Costituzione, rendendo "omogeneo" il progetto nel suo complesso. Il primo obiettivo è quello di rafforzare la funzione di governo parlamentare nel senso di una democrazia maggioritaria dell'alternanza. Il secondo obiettivo è quello di riequilibrare il rapporto tra centro e periferia nel governo della cosa pubblica. La trasformazione del bicameralismo paritario è il cuore della novella, perché agendo sulla struttura e sulle funzioni del Senato della Repubblica si possono realizzare entrambi quegli obiettivi. L'indirizzo politico è determinato dal *continuum* elettori-Camera dei deputati-Governo: il Governo è ora responsabile solo verso la Camera bassa. Aver sottratto il Senato al rapporto fiduciario è coerente e costituzionalmente conforme al fatto che la seconda Camera non è più eletta direttamente dai cittadini. Il Senato non può sfiduciare il Governo, ma non può essere sciolto dal Governo. È un organo permanente, dunque, il cui rinnovo parziale avviene in coincidenza con le elezioni dei Consigli regionali, che eleggono sia i consiglieri senatori (74) sia i sindaci senatori (21), restando

(3) E. CHELI, *Il problema storico della costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 15 ss.

in carica fintantoché opera l'organo di cui sono espressione. L'emendamento proposto dalla minoranza del Partito democratico e poi approvato dal Parlamento prevede, ora, una parziale correzione: l'elezione dei senatori da parte dei Consigli avviene «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», secondo modalità stabilite con una legge bicamerale (art. 57, co. 5). Come possa in concreto aversi questo collegamento è ora del tutto inappropriato stabilire: sta di fatto che questa previsione fa venir meno i dubbi di coloro che rimangono legati all'idea della necessaria derivazione popolare dei senatori. Come detto, infatti, mentre l'elezione diretta è necessaria per una Camera *politica*, ciò non è qualora una Camera sia esclusa dal circuito dell'indirizzo politico, com'è nel caso del nuovo Senato della Repubblica.

4. Il Senato della Repubblica, da Camera politica, diventa un organo di rappresentanza delle «istituzioni territoriali» (art. 55, co. 4): questa soluzione mira, da un lato, a compensare la riduzione degli spazi di autonomia regionale e, dall'altro, ad assicurare alla Repubblica delle autonomie una sede politica per affrontare i conflitti tra Stato, Regioni ed Enti locali. Com'è ben noto, il principale problema del regionalismo italiano non è l'ordine delle competenze, ma l'assenza di un'istituzione deputata a sciogliere gli inevitabili nodi di un sistema di governo territoriale altamente complesso e frammentato. Certo la riforma costituzionale del 2001 ha creato un quadro di poteri ben più disordinato di quello della Costituzione del 1948: la riforma dello Stato mediante un'ampia devoluzione di competenze alle Regioni e agli Enti locali e una corrispondente riduzione delle politiche nazionali, si è risolta *quasi soltanto in conflitti di competenza* tra enti sulla carta titolari o delle medesime funzioni o di competenze intrecciate. La giurisprudenza costituzionale di questi anni ha riordinato il quadro, al costo di riscrivere ampie parti della riforma costituzionale del 2001. Da questo punto di vista, se si legge in filigrana il nuovo art. 117 Cost., non è difficile ritrovare, in sintesi, proprio le *têtes de chapitre* dei precedenti della Corte costituzionale nelle materie contenute nel testo oggi vigente. La verità è che il neo del "federalismo all'italiana" è stato soprattutto la mancata trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni (scelta nel 2001 ritenuta surrogabile solo con

una timida e inattuata “bicameralina”). Che un regionalismo più equilibrato sia una soluzione non solo opportuna ma anche necessaria nel contesto attuale credo sia difficile contestare: ancora più necessario appare invertire la tendenza a risolvere i problemi del pluralismo istituzionale nella *juristocracy*. In questo senso, la riforma costituzionale recupera terreno sul piano della mediazione politico-istituzionale, mediante un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali e che, attraverso i poteri d'impulso esercitabili nei confronti delle istituzioni politiche (Camera dei deputati e Governo), potrà contribuire a portare sul piano nazionale questioni di coesione territoriale che altrimenti sarebbero destinate a essere affrontate in maniera casuale e casistica, e solo dopo anni, da parte del Giudice delle leggi (diventato *ex facto* un “arbitro dei confini” materiali). Il nuovo Senato va dunque interpretato proprio per permettere quella «integrazione dinamica fra livelli di governo» invocata dalla stessa Corte costituzionale, quando censurava la gelosa difesa delle proprie prerogative nei conflitti costituzionali sulle “materie” legislative (sent. 105/2007), proprio nella prospettiva di assicurare una sede politica di bilanciamento tra governi, se è vero che «una seconda Camera rappresentativa dei poteri locali (...) con funzione di garante di questi ultimi (...) potrebbe svolgere anche quella fondamentale funzione di unificazione contro le tendenze disgregatrici, di cui si era parlato in sede costituente»⁴.

5. Il superamento del bicameralismo paritario ha come conseguenza rendere il processo di governo nazionale *costituzionalmente* più forte. Da un lato, la legittimazione politica viene consolidata proprio attraverso una più stretta colleganza tra voto degli elettori e maggioranza di Governo. L'elezione della Camera dei deputati, sola Camera politica, evita il rischio di avere due maggioranze diverse nei due rami parlamentari e, soprattutto, di avere Governi che non siano riconducibili ad una scelta diretta del corpo elettorale, ma legati a convenzioni stabilite esclusivamente in sede partitica. Se c'è un valore che connota il modello parlamentare è il *principio di responsabilità politica*, e questo

(4) L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali 17, Torino, Einaudi, 2001, p. 354.

principio è tanto più effettivo, quanto maggiore è il grado di derivazione del Governo e della maggioranza dei rappresentanti dalle scelte del popolo sovrano. Dall'altro lato, rafforzare il *continuum* corpo elettorale-maggioranza-Governo equivale a piegare l'azione di governo in funzione degli indirizzi determinati dalla maggioranza degli elettori e non esclusivamente dalla partitocrazia.

Facciamo un esempio riguardante il processo legislativo. Il problema che affligge la nostra democrazia parlamentare non è né la mancanza di legislazione né la difficoltà di fare leggi. Anche questo è un *topos* ricorrente, usato con finalità opposte, in una discussione sfuocata. La questione va invece scissa in due profili: il primo riguarda la *qualità* della legislazione, il secondo i *soggetti* della legislazione. Per qualità della legislazione intendo l'idoneità delle scelte normative a riflettere gli interessi della società civile: un conto è il ruolo della classe politica di farsi interprete di quegli interessi e di tradurli in norme (che non è in discussione), altro conto è rendere quel potere di selezione del tutto scisso da qualsiasi legame con la volontà della maggioranza del Paese reale (che oggi è gravemente messo in dubbio). Dal punto di vista del soggetto, è un fatto normale della modernità (e ancora più nella post-modernità) che il Governo sia "signore" della legislazione; meno normale, che in un sistema parlamentare la legislazione d'iniziativa governativa avvenga *fuori* della Camera dei rappresentanti del popolo.

La nostra Costituzione, scritta e vivente, non ha rimedi efficaci contro l'abuso della decretazione d'urgenza, la normazione ordinaria mediante decreti od ordinanze di dubbia natura giuridica ma applicati con valenza normativa, il ricorso ai maxiemendamenti e alla questione di fiducia, che deprimono quel che resta delle funzioni del Parlamento. La riforma costituzionale, da questo punto di vista, rappresenta un *tentativo* per riportare il processo di produzione normativa del Governo da fuori a *dentro* il Parlamento. In questa direzione vanno non solo la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza contenuti oggi, e per questo sistematicamente violati, nella legge n. 400/1988 (art. 77), ma anche la previsione di una "corsia preferenziale", e "a data certa", per la discussione e l'approvazione dei disegni di legge dal governo ritenuti essenziali «per l'attuazione del programma di Governo» (art. 72, u.c.). Non si tratta di mere previsioni tecniche, dirette a razionalizzare

la produzione delle norme, ma proprio di soluzioni coerenti col modello parlamentare e con il principio di responsabilità del governo verso la Camera dei rappresentanti e, per questa via, verso il popolo.

6. Il principale obiettivo che James Madison riteneva necessario perseguire mediante la costituzione federale degli Stati Uniti d'America era creare un "governo nazionale" per unire il Paese nelle libertà individuali e nella diversità dei Governi locali contro le derive e i rischi di dissoluzione, rappresentati da fazioni e corporazioni che sostituiscono il *particolare* all'interesse generale. Il nostro Paese, io credo, ha mancato finora l'appuntamento con la storia. La nostra Costituzione, così generosa sul piano dei principi e dei diritti fondamentali, non lo è stata altrettanto sul piano delle istituzioni di governo della Repubblica. Le ragioni storiche che potevano giustificare la scelta costituente sono ormai venute meno. Le sfide di un'Europa senza identità e di una globalizzazione che ci espone a inedite forme di identificazione "disindividualizzante" devono essere affrontate attraverso istituzioni nuove e adeguate. La riforma costituzionale non risolve tutti i problemi, certo, ma si fa carico di rispondere ad alcuni limiti delle nostre istituzioni, cercando di realizzare un processo di governo più forte e coeso, sia sul piano nazionale, sia nei rapporti tra centro e periferie.

