

Andrea MANZELLA (*)

Mentre trascorrevano, nel loro consueto nitore tecnico, le schede di Paolo Barile, io pensavo alla differenza abissale che c'è tra il suo approccio ed il mio rispetto a questo «Quaderno». Perché Barile è uno dei padri del «Seminario di Firenze» e, io ne sono invece uno dei figli. Nel senso che al Seminario di Firenze, io e tanti altri funzionari parlamentari, abbiamo fatto le nostre prime prove d'arte, le prime lezioni in aule universitarie. E, come accade in tutte le iniziazioni, il Seminario è divenuto per me, e per tutti quelli che lo conoscemmo nel decollo, un luogo di memoria, di autoidentificazione ed anche di ritorno.

Non trovo nulla di più simile a questo attaccamento — di tradizione, di appartenenza — che quell'indefinibile legame che ancora portiamo, adulti, per certi club sportivi di cui, pur distratti dalla vita, ogni tanto seguiamo le vicende. Ed ecco quindi le deliziose chiacchiere sul Seminario che si intrecciano sui treni che attraversano Firenze, nel pendolarismo accademico (come butta quest'anno? come sono i ragazzi? a chi li hanno messi in mano? che tipo di corso gli fanno fare?). Insomma quelle chiacchiere da spogliatoio: i sospiri, gli scuotimenti di testa, le speranze per il vivaio, gli «amarcord» di chi teneramente e severamente vigila su questa sua appartenenza al club.

Di tutto questo trascolorare di ricordi che era un po' affidato alla tradizione orale ora c'è un «Quaderno». Ed è per noi un avvenimento, e già un *cult book*. Il supporto cartaceo, come orrendamente dicono gli informatici, in effetti è il momento in cui la tradizione orale cede il posto alla carta stampata senza che però se ne perda il fascino come avviene, appunto, per l'«almanacco illustrato del calcio» dei vecchi campionati.

Il fascino del Seminario è soprattutto di essere un *network*, di

(*) Docente di Diritto parlamentare nell'Università di Padova.

essere anche una collezione di sinopie; di interviste fatte quasi alla stazione di Firenze; di incontri in fiera dove ciascuno mette in mostra le cose su cui sta lavorando; di flash su come eravamo: in quel momento.

Ecco, quindi, in questo «quaderno» Barile impegnato nella sua lotta referendaria, e Maccanico, ministro, già un po' dimidiato, delle riforme istituzionali e quasi presago della crisi che lo coinvolgerà nell'aprile '91; e qualche altro, ancora per pochi mesi in posizione tecnocratica a Palazzo Chigi, che parlava delle speranze di una legge, la legge n. 400, che poi sarebbe rimasta lì, appesa come una aringa a seccare.

Ecco, il «quaderno» consegna questo fascino del Seminario: l'eterno lavoro in corso della comunità di studiosi dell'Università, e di un'altra comunità, la comunità dei passati, futuri e presenti funzionari delle Camere, una comunità che mano mano, anche in virtù del Seminario, ha acquistato prestigio, dignità, status di dialogante pari a pari (ben lontano dunque da quella indulgente considerazione minore che circondava un tempo la letteratura dei funzionari ...).

E viene fuori, direi, anche sotto l'aspetto scientifico, una indistruttibile centralità del Parlamento negli studi nostri di diritto costituzionale.

Ecco: del diciotto saggi contenuti nel Quaderno, ho visto che gli studi veri e propri di diritto parlamentare, non sono più di quattro-cinque (Donato Marra, Silvio Traversa, Carmelina De Caro, Massimo Morisi, forse Damiano Nocilla e Alberto Predieri). Tutti gli altri appartengono ad altre lande del diritto costituzionale. Tutti quanti, però, hanno, in virtù di questa loro destinazione al Seminario, una curvatura parlamentare che conferma e svela le valenze occulte, le angolature forse insolite che possono assumere le funzioni parlamentari.

Poco fa, Paolo Barile mi chiedeva qualche spiegazione sulla definizione da me data di una funzione «assembleare» del Consiglio dei ministri. E mentre me la chiedeva, io, con quella alterità che uno assume rispetto ad un proprio testo scritto molto tempo fa, di colpo ho visto tutta la improprietà di questa formula: tutta la improprietà ma anche tutta la sua «parlamentarità». Io parlavo del Consiglio dei ministri come assemblea, perché avevo in mente lo schema del procedimento commissione referente-assemblea: dove normalmente le vere decisioni si prendono tutte in commissione, se

non in comitato ristretto. Parlavo del Consiglio dei ministri-assemblea avendo dunque in mente questa sua funzione decisionale residuale rispetto al quel Consiglio ristretto, che è il Consiglio di Gabinetto; rispetto ai Comitati dei ministri; rispetto alle intese intervenute nella troika ministro del tesoro-ministro del bilancio-presidente del Consiglio; rispetto, ancora, a quell'altro binomio (*duo sunt consules*) che, nelle coalizioni «paritarie» degli ultimi anni, è costituito dal Presidente e dal Vice Presidente del Consiglio che ha un vero e proprio potere di veto sulla formazione dell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

E allora io parlerò brevemente di alcune funzioni delle Camere, come sono viste nell'angolatura dei saggi di diritto parlamentare che sono qui contenuti: cominciando nello stile del Seminario, nello stile dei lavori in corso, dall'attualità, cioè dalla funzione di garanzia del Parlamento.

Da molto tempo, dai primi tempi del Seminario (che coincidevano con certi miei studi per quella che allora era la libera docenza), ho sempre visto la necessità di un'espansione garantista del Parlamento, quando fosse in giuoco quella che, allora ed ora, chiamo una funzione di garanzia a difesa della Costituzione. Ricordo che su questo tema ci incontrammo (e amichevolmente scontrammo) per la prima volta, proprio al Seminario, con Giuliano Amato, che scorgeva invece insuperabili limiti nelle attribuzioni formali delle Camere.

Ora quella visione teorica ha trovato un duro vaglio nella realtà della recente esperienza: tanto da indurre cinquantadue costituzionalisti a firmare un appello per la intangibilità delle garanzie della Costituzione.

Mi pare, però, che, alle prove di questi giorni, di questi mesi, i nudi meccanismi di difesa della Costituzione in Parlamento abbiano mostrato una accentuata debolezza e che quindi vi sia la necessità di qualche automatismo procedurale che meglio garantisca il Parlamento rispetto a certe evenienze.

Ho apprezzato quello che ha detto e scritto anche Donato Marra sulla naturale polivalenza delle procedure parlamentari, su quello «stingere perenne», come lui dice con un'espressione molto bella, della procedura sui contenuti: che è proprio della flessibilità dell'ordinamento parlamentare. Proprio ieri, infatti, qui alla Camera, abbiamo avuto una mozione di sfiducia usata a fini di garanzia: e l'opposizione che applaudiva il Presidente del Consi-

glio, attestava di aver raggiunto quello che era il vero suo fine ultimo. Questo tipo di uso indiretto delle procedure però forse non può più bastare e bisogna, allora, pensare ad automatismi procedurali più stringenti per garantire il dibattito e la trasparenza, per un più rigoroso rispetto delle attribuzioni costituzionali da parte degli organi che ne sono titolari.

Ma, poi, attraverso i contributi di Silvio Traversa, di Alberto Predieri, mi è accaduto di riflettere sull'altra dimensione della garanzia parlamentare: non più aspetto del Parlamento come contropotere rispetto agli altri poteri dello Stato, ma del Parlamento come tutore dei diritti fondamentali. È un tema che già sfiorammo, a Taormina, al congresso dei costituzionalisti. E allora dicemmo che non è più soddisfacente, nella panoplia delle garanzie costituzionali, la mera riserva di legge. Non ci possiamo appagare col dire: c'è la riserva di legge, cioè il *diritto al Parlamento*. No, bisogna andare a scavare, bisogna vedere di che cosa è fatta la riserva di legge. La partita si sposta sul procedimento e sulle sue garanzie.

Predieri, nel suo saggio, ci ricordava che è appunto questo, dei diritti inviolabili, l'ultima Thule che la Corte costituzionale, in una certa misura, preserva rispetto all'invasione comunitaria: quasi che fosse questa l'estrema riserva dell'identità democratica nazionale, il nucleo di diritti inviolabili che comunque non possono essere manomessi dalla forza espansiva della legislazione comunitaria.

Mi pare che anche questa considerazione ci debba fare guardare con altro occhio a quella «carta» dei diritti fondamentali che nel 1988 è stata scritta in Parlamento. Fu quando, nella nuova regolazione delle votazioni, i membri delle due Camere scelsero una serie di diritti fondamentali e l'hanno posta al riparo del voto segreto.

Il punto è questo: può questo *amparo* del voto segreto essere travolto dal governo, cioè può essere travolto dalla ragion di governo, dalla questione di fiducia? Forse, qualche anno fa, io avrei risposto di sì. Prassi e tradizione parlamentare ci dicono, infatti, che la questione di fiducia può essere posta «anche su una virgola».

La questione di fiducia vigila sul rapporto essenziale tra governo e Parlamento e quindi ogni altro rapporto ad esso in qualche misura sottostante deve soggiacere a questa fondamentale regola di trasparenza e di stabilità del rapporto tra il governo e la sua maggioranza. Ma io mi sono chiesto, con una riflessione resa acuta

dai fatti degli ultimi mesi, se veramente la comparazione in questi casi avvenga fra due procedimenti di decisione, tra i quali dunque fatalmente prevalga quello di decisione fiduciaria. Ovvero se invece, la richiesta di voto segreto non sia altro che una tecnica di garanzia, non tanto a tutela del singolo parlamentare, in base all'articolo 67 della Costituzione, quanto a garanzia intrinseca, e quindi indisponibile, della specifica procedura legislativa sui diritti fondamentali dei cittadini (e perciò insuperabile e comunque fuori dalla logica delle vicende parlamentari rette dal rapporto di fiducia).

Mi chiedo, dunque, se la giurisprudenza parlamentare che si è formata su questo punto, in maniera corretta dal punto di vista del tenore letterale delle norme, non debba essere superata in relazione a questa considerazione: cioè che questa garanzia dei diritti inviolabili sia in un certo senso una procedura insuperabile dalla mera logica fiduciaria e quindi dal predominio della questione di fiducia.

Si tratta, come osservava Paolo Barile, di una questione molto tecnica. Ma, come sempre, le questioni tecniche racchiudono nel cuore loro un grumo di politicità assai più grande di quanto possa apparire. Mi ricordo bene di quel 13 ottobre 1988 quando, a scrutinio segreto, passò la proposta di modificazione del voto segreto per soli 6 voti. Il governo, compiendo una certa invasione nella sfera di autonomia parlamentare, aveva fatto sapere a tutti che si sarebbe dimesso se l'esito della votazione fosse stato diverso. Proprio quel giorno era programmato un viaggio importantissimo a Mosca del Presidente del Consiglio. E le ambasciate furono messe in allarme sulla possibilità che questo viaggio fosse annullato. Ricordo quel pomeriggio quando si arrivò all'aeroporto di Mosca, con i soldatini russi schierati con il loro giuoco di facce che si voltano sincronicamente verso l'ospite. E Gorbaciov che va da De Mita e gli dice: che sta succedendo? avete avuto problemi a Roma? E Ciriaco De Mita che inizia uno dei suoi discorsi bellissimi, ma così faticosamente seguiti dall'interprete, e Gorbaciov che subito lo ferma e gli mette una mano sul braccio e gli dice ridendo: «Ho capito, volete controllare meglio i vostri deputati ...».

In questa ottica di garanzia dei diritti inviolabili dei cittadini ho perciò qualche perplessità nel leggere il nuovo disegno di legge sul bicameralismo e sul neo-regionalismo che ha apprestato la commissione affari costituzionali della Camera.

Penso infatti che, se ci sono materie necessariamente bicamerali, queste materie devono comprendere la legislazione sui diritti fondamentali, sui diritti inviolabili dei cittadini.

Sotto questo aspetto, credo anche debbano soccorrere esplicite norme in regolamento. Nel suo saggio, Donato Marra avvalorava il ruolo di garanzia sempre più alto, sempre più connotato da funzioni nuove anche all'esterno delle Camere, dei Presidenti di Assemblea. Ma in questo caso il Presidente di Assemblea svolge una funzione di garanzia non già nei confronti del singolo parlamentare o della maggioranza o delle opposizioni o del governo. Esso non è una garanzia tutta risolta all'interno dell'Assemblea: ma si spinge al di là, perché è una garanzia nei confronti dei cittadini, e nell'interesse obiettivo dell'ordinamento.

E veniamo alla funzione legislativa. Qui abbiamo uno splendido saggio di Nocilla, che, con Modugno, approfondisce un tema epocale dei Parlamenti attuali: la perdita di sovranità legislativa. Essa fugge verso l'alto, verso la Comunità; fugge verso il basso dove sono le Regioni.

Un fatto che però non cancella il ruolo centrale del Parlamento tra la legislazione comunitaria e le Regioni: quando fa il commutatore, lo smistatore. Abbiamo ormai un elemento di grande modernità come la sessione comunitaria, le leggi sulle procedure comunitarie. Ma io credo che la vera funzione legislativa parlamentare debba derivare dalla riscoperta, difficile, certo, tecnicamente, ma direi imposta dalla Costituzione, dal suo articolo 5. È questa la norma che impone al legislatore di adeguare i metodi della sua legislazione alle esigenze del decentramento. Adeguare i metodi significa un nuovo modo di fare le leggi che non è un modo globale ma è un modo parziale. C'è un'autolimitazione della legge parlamentare rispetto agli altri centri di normazione, di autonomia normativa: ritengo che acquisire il concetto della divisione in senso orizzontale delle competenze normative, è oggi il compito del costituzionalismo, del parlamentarismo nostro.

Qui si collega il tema della delegificazione trattato da Donato Marra. Tutti i grandi Stati puntano sulla delegificazione. Ma il nostro è uno Stato più uguale degli altri e quindi più differente degli altri, perché la delegificazione, soprattutto quando è una delegificazione nei confronti del governo (ma anche rispetto alle Regioni, il cui apparato amministrativo è quello che è) crea un grandissimo problema di tecnicità, di responsività. Io ti affido il compito di fare

i regolamenti, ma poi chi li fa i regolamenti? Basta una visitina negli uffici legislativi dei ministeri, per non dire nell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio per capire che vi è il deserto.

E allora, in prospettiva, io vedo un grande accumulo di compiti sull'apparato tecnico parlamentare, sulla macchina normativa parlamentare: non più macchina di decrittazione di quello che viene dai ministeri ma vero e proprio produttore normativo. Vi è già questo continuo ritorno dei testi normativi, decreti legislativi e regolamenti, alle commissioni per il parere che non è solo una forma di controllo — ingerenza parlamentare, ma anche un'immagine della crescente funzione supplente parlamentare in campo normativo.

Vedo tutto questo e quindi il saggio di Melina De Caro sulla documentazione parlamentare è qualcosa di più di una *inside story*: quei nuovi uffici (di bilancio, di *drafting*) nell'apparato delle Camere significano che la macchina normativa nazionale ha bisogno ormai di un aiuto costante da parte delle assemblee parlamentari.

E anche questa è una nuova maniera di vedere la centralità del Parlamento. Questa decima legislatura, credo, passerà come una delle legislature più brillanti nei nostri annuari politici. È forse la legislatura che ha realizzato l'inversione dal Parlamento delle leggi al Parlamento delle grandi leggi. (Dico «forse»; perché le Camere hanno aperto, con gli osservatori e gli studiosi esterni, una questione di scarsi dati statistici: un problema che devono assolutamente risolvere per permettere una esatta valutazione del loro lavoro).

Certo, il Parlamento legislatore non è senza difetti. Di fronte alla partita attiva delle grandi leggi di ordinamento che è riuscito a varare, vi è quella passiva di una scombinata legislazione congiunturale. Nella legislazione di provvedimento del governo, il Parlamento ha veramente rispecchiato o ha subito la conflittualità della coalizione di governo.

Il punto delle grandi leggi realizzate, il punto di questa sorta di autonomia istituzionale, di quasi indifferenza ed indipendenza parlamentare in contrasto ad una situazione di crisi quasi permanente dell'istituzione governo, mi fa comunque riflettere sul brillante saggio di Massimo Morisi che vede il Parlamento fornitore di «risorse politiche» ai partiti. Ecco: qui, in questa legislatura, forse una ulteriore riflessione potrebbe avviarsi partendo da questa sorta di indipendenza, sia pure per queste grandi leggi ordinamentali, tra

sistema istituzionale-parlamentare e sistema partitico propriamente detto.

Il che, a noi, confermerebbe quello che, in fondo, è proprio il bello del pluralismo nostro: il fatto di una certa misura di compartimentazione stagna, il fatto che se una istituzione è indebolita vi è un'altra istituzione che in un certo senso la soccorre e tende a ristabilire, sia pure accentuando il suo peso, l'equilibrio costituzionale complessivo.

Ma io credo che anche di queste cose così brucianti, così attuali si dovrà parlare nel prossimo Seminario («speriamo che sia una buona annata, speriamo che i ragazzi siano bravi, speriamo che siano messi in mani giuste ...»).