

Riforma della forma di governo, una alternativa praticabile: 3) Il Parlamento*

di Massimo Luciani e Andrea Manzella

1. Una riforma del Parlamento efficace e ragionevole

I problemi che la riforma deve affrontare non attengono solo alla stabilità dei governi e alla loro capacità – di fronte alle grandi sfide e alle emergenze del nostro tempo – di adottare tempestivamente politiche pubbliche di lungo periodo, di difenderle e proseguirle per tutto il tempo necessario, di dar loro esecuzione coerente ed efficace. Occorre anche (e prioritariamente) affrontare il problema della crisi di rappresentatività e di legittimazione delle istituzioni e poi – sul piano istituzionale – assicurare che a fronte del rafforzamento del Presidente del Consiglio e del consolidamento della stabilità dell'esecutivo, siano preservate e potenziate le istituzioni di garanzia e di controllo necessarie per difendere la democrazia e lo Stato di diritto. Abbiamo anche sottolineato che questi due obiettivi non sono divergenti: al contrario, solo istituzioni rappresentative e partecipate sono capaci di attivare processi democratici di formazione delle decisioni politiche (comprese quelle prese dal Governo), di mobilitare intorno ad esse il consenso popolare, di assicurare il concorso dei cittadini e dei corpi intermedi nella loro realizzazione.

Le riforme tendenti a rafforzare la stabilità, la capacità di decisione e l'efficacia del Governo, di cui abbiamo discusso nel capitolo precedente, devono dunque essere configurate in modo da non aggravare e anzi da temperare e ridurre la crisi di legittimità

* È il testo del capitolo 6 del Libro di Astrid su “*Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*”, Passigli Editori, 2024. Il testo è stato discusso collegialmente nel gruppo di studio di Astrid che ha lavorato alla costruzione dei contenuti di quel libro e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei suoi componenti, in parte già pubblicati su questa Rivista. Del gruppo di studio hanno fatto parte: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Floridia, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia e Mauro Volpi

e rappresentatività delle istituzioni. Devono quindi rinvigorire il ruolo e la rappresentatività del Parlamento, potenziare i suoi poteri di controllo e salvaguardare e rafforzare l'essenziale ruolo di equilibrio e di garanzia del Capo dello Stato. E devono essere, se non precedute, almeno accompagnate da iniziative e interventi intesi a rafforzare la partecipazione consapevole dei cittadini e, più in generale, il tessuto democratico del Paese.

2. La logica di una riforma del Parlamento che lo rafforzi conservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Capo dello Stato

Per quanto concerne specificamente il Parlamento, ci sembra che le criticità stiano soprattutto nella destrutturazione del sistema partitico (che ovviamente incide sulla sua funzionalità), nella problematica legittimazione della rappresentanza, nel difetto di alcuni meccanismi procedurali di rafforzamento del Governo *in* Parlamento (“fuori” dal Parlamento, almeno nella fase genetica, v'è già la forza eccezionale dei decreti-legge).

Decisivo al fine del recupero del ruolo dei partiti come strumenti di partecipazione democratica e di aggregazione del consenso, è il sistema elettorale, del quale ci occupiamo al capitolo 7, mentre della ristrutturazione del sistema dei partiti ci occupiamo nel capitolo 8.

Della stabilità del Governo, che storicamente è stata messa in pericolo – più che da azioni dell'opposizione o da avvenimenti esterni – dalle fibrillazioni dell'originaria coalizione governativa, si è occupato invece il capitolo precedente, nel quale abbiamo delineato le linee di una riforma basata sull'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva e su un rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente del Consiglio coerente con la struttura del parlamentarismo.

Nella nostra proposta, i poteri del Presidente della Repubblica restano sostanzialmente identici a quelli già ora scritti in Costituzione e “vissuti” nell'esperienza repubblicana. La proposta di nomina del Presidente del Consiglio resta nelle competenze del Capo dello Stato ed è soggetta alla formazione di una maggioranza parlamentare, condizione che anche oggi sussiste: anche all'inizio della legislatura, in effetti, può essere necessario richiedere l'intervento presidenziale, in funzione arbitrale e garantista, tutte le volte che – data la composizione politica del Paese e delle Camere – non sia emersa una maggioranza parlamentare subito chiara. L'esperienza spagnola della sfiducia costruttiva è altamente istruttiva sul ruolo *super partes* che, anche in tale regime, svolge il Capo dello Stato.

Al Presidente della Repubblica continua a spettare, nella nostra ipotesi, il potere di scioglimento, potere al cui esercizio egli procederebbe, come oggi, solo dopo avere, utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione (rinvio del Presidente del Consiglio

dimissionario al Parlamento per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia e comunque parlamentarizzare la crisi; nomina di un nuovo Presidente del Consiglio in luogo del dimissionario), constatato che il Parlamento non è in grado di esprimere una maggioranza di governo.

Tutti questi poteri sarebbero invece radicalmente alterati in caso di elezione popolare del Presidente del Consiglio, anche se ottenuta attraverso l'espedito della competizione tra liste di partito o di coalizione. I poteri del Capo dello Stato, anche quando non direttamente vanificati (come nel caso della nomina del Presidente del Consiglio all'inizio della legislatura) sarebbero colpiti dalla diversità di investitura data la totale dissonanza dell'elezione diretta rispetto all'impianto parlamentare del sistema. Tutto questo, a parte ogni altra considerazione sull'opportunità di introdurre – senza l'intermediazione parlamentare – meccanismi di democrazia (cosiddetta) diretta, nella difficile epoca di masse “intellettualmente facili a possedere”, con invasivi strumenti di manipolazione: come qualsiasi studio di sociologia politica, in ogni parte del mondo, ogni giorno dimostra.

Anche il ruolo del Parlamento sarebbe fortemente mortificato dall'approvazione della riforma proposta dal Governo. Peraltro, in questo caso, inciderebbe su un organo le cui funzioni sono state già menomate negli ultimi anni per molteplici profili. Occorre invece rafforzare rappresentatività, ruolo e poteri del Parlamento, sia a livello sub-costituzionale che costituzionale.

3. Le principali linee di intervento

Il rafforzamento della rappresentatività e del ruolo del Parlamento serve, da un lato, a mantenere l'equilibrio dei poteri a fronte del rafforzamento del Presidente del Consiglio e del consolidamento della stabilità del Governo; dall'altro, a contribuire a risolvere i problemi di rappresentatività del nostro sistema istituzionale. I principali interventi ci sembrano essere i seguenti:

i) La forza e la rappresentatività del Parlamento dipendono anche e in primo luogo dal sistema dei partiti, che animano e strutturano il confronto democratico che ha nel Parlamento la sua sede istituzionale principale. Per ricomporre il sistema dei partiti è indispensabile un sistema elettorale che aiuti questo processo. Pur nella consapevolezza che nessun sistema elettorale è in grado di rimediare a disfunzioni profonde del sistema politico-partitico, riteniamo che la scelta migliore – come vedremo nel capitolo seguente – sia quella di un sistema proporzionale, poiché solo la proporzionale consente la precisa

registrazione del posizionamento politico degli elettori e quindi la costruzione di un assetto dei partiti veritiero. Un sistema dei partiti strutturato non è però necessariamente anche un sistema dei partiti senza frammentazione e, ovviamente, la proporzionale ne accentua il rischio. Questo rischio, però, può essere contenuto da una clausola di sbarramento. A muoversi nella direzione della proporzionale spinge, peraltro, la stessa “giurisprudenza elettorale” della Corte costituzionale. Essa non poteva certo dire quello che la Costituzione non dice esplicitamente (ma che, per molti segni, i Costituenti avevano in mente), cioè, affermare un vincolo di elezione proporzionale del nostro Parlamento. La Corte però, dichiarando il primato assoluto della rappresentatività come condizione primaria dell’elezione parlamentare – e con la bocciatura, sia pur condizionata, di due fantasiosi disegni di elezione maggioritaria –, ha di fatto ridotto ai minimi termini la possibilità di una legislazione elettorale maggioritaria costituzionalmente legittima. La evidente forzatura dei fondamentali principi stabiliti da questa giurisprudenza, insita nel tentativo di introdurre in Costituzione un premio preconfezionato del 55 per cento dei seggi, si scontra con il problema dell’assenza di una “soglia minima”.

L’assicurazione del valore primario della rappresentatività sembra dunque provenire per il nostro sistema solo da un metodo proporzionale che contempli i correttivi contro la frammentazione assembleare cui ora si è accennato (necessari non tanto per garantire la stabilità di governo, ma – come fra gli altri ha insegnato anche il Tribunale costituzionale tedesco – per garantire la funzionalità generale della stessa assemblea). Come pure vedremo nel capitolo successivo, appare inoltre indispensabile prevedere meccanismi di scelta personale degli eletti (in modo da evitare che essi siano sostanzialmente selezionati già in sede di formazione delle liste).

ii) Funzionale a una scelta proporzionale è una riforma dei regolamenti parlamentari che rafforzi la stabilità dei gruppi attraverso il contrasto al transfughismo. Immaginiamo, a questo proposito, il divieto del passaggio di gruppo, che dovrebbe far conseguire all’abbandono del gruppo di origine la necessaria iscrizione al gruppo misto (entro il quale, però, dovrebbero essere eliminate le autonome componenti). Ferme restando le specifiche tutele in favore delle minoranze linguistiche, inoltre, al gruppo misto non dovrebbero più essere riconosciuti gli stessi vantaggi in termini di finanziamento, di personale e di prerogative procedurali (in riferimento alla presentazione di emendamenti, ai tempi di intervento concessi, etc.), che sono riconosciuti agli altri gruppi, così da disincentivare efficacemente l’abbandono del gruppo d’origine.

iii) L'attribuzione al Governo del potere di ottenere che la discussione e la deliberazione su singoli provvedimenti avvenga entro un termine certo e ragionevolmente breve (specie sui provvedimenti necessari per l'attuazione del programma di governo, a iniziativa del Presidente del Consiglio) rafforzerebbe la posizione del Governo stesso, che potrebbe contare su una più affidabile programmazione dei lavori parlamentari ma potrebbe anche agevolare l'adozione di modifiche regolamentari e di prassi intese a evitare il ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza e alla posizione della questione di fiducia.

iv) L'introduzione, attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari, di alcuni limiti al ricorso alla questione di fiducia, vuoi escludendola per certi tipi di leggi (es.: leggi costituzionali e di revisione costituzionale; leggi per le quali si richiede la maggioranza qualificata o una procedura speciale.), vuoi escludendola per certe materie (ad es.: disciplina elettorale, attribuzioni e *status* delle istituzioni di garanzia; libertà costituzionali; tutela delle minoranze; indipendenza della magistratura) consentirebbe di riconoscere uno spazio (relativamente) autonomo all'intervento legislativo del Parlamento, che invece è necessariamente più limitato nel caso dei provvedimenti di attuazione del programma economico-sociale del Governo.

v) il ruolo legislativo del Parlamento è oggi di fatto quasi vanificato dal sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza, che va ben oltre i limiti stabiliti dal pur molto sintetico dettato dell'art. 77 Cost. La costituzionalizzazione delle disposizioni dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 in tema di presupposti e limiti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, ancorché per lo più meramente esplicative del dettato costituzionale, potrebbe favorire il controllo che già esercita il Presidente della Repubblica e il sindacato che già esercita la Corte costituzionale. Potrebbero sollecitare, se non costringere, il Governo a un utilizzo del decreto-legge più coerente con il dettato costituzionale anche l'attribuzione a una qualificata minoranza di parlamentari della legittimazione a proporre ricorso in via d'urgenza alla Corte costituzionale in materia (ipotesi che – peraltro – è da meditare con grande attenzione, alla luce dell'esigenza di mantenere la Corte estranea alla competizione politica) e l'attribuzione al Presidente del Consiglio della facoltà di ottenere tempi certi e ragionevolmente rapidi per la discussione e la deliberazione dei disegni di legge governativi, come sopra già proposto.

vi) Il potenziamento del Comitato per la legislazione (strutturato paritariamente) migliorerebbe la qualità delle leggi e consentirebbe una più stretta interlocuzione fra

Parlamento e uffici legislativi ministeriali con un rilancio della funzione nomopoietica del Parlamento.

vii) L'introduzione della sfiducia costruttiva è opportuna anche ai fini del rafforzamento del ruolo del Parlamento. Non è un meccanismo di stabilizzazione totalmente efficace (potrebbe essere addirittura controproducente, una volta che fosse declinato come immagina la proposta del Governo) ma nemmeno trascurabile, perché per un verso limita almeno le avventure più spregiudicate e per l'altro possiede una forte valenza simbolico-politica, esponendo i tentativi di destabilizzazione alla responsabilità politica diffusa. Contribuisce quindi a rafforzare la legittimazione e la rappresentatività del Parlamento e a consentirgli di concentrare la sua attività nella legislazione e nel controllo.

viii) Una qualche riforma dell'attuale bicameralismo rigorosamente paritario appare indispensabile. Vero è che la struttura bicamerale del Parlamento si è dimostrata preziosa, perché sovente il doppio passaggio parlamentare ha consentito di rimediare a errori o prima ancora di prevenirli, ma il rischio delle maggioranze disomogenee nell'una e nell'altra Camera si è dimostrato storicamente possibile. Le alternative sono note: monocameralismo o netta differenziazione delle due Camere con sottrazione della fiducia alla Camera alta e sua eventuale trasformazione in Camera rappresentativa delle Regioni o del sistema delle autonomie territoriali (sul modello del *Bundesrat* tedesco). Se, però, si volesse mantenere l'attuale bicameralismo paritario si dovrebbero incrementare le competenze del Parlamento in seduta comune e disegnare un bicameralismo procedurale.

La formula del bicameralismo procedurale (che – relatore Leopoldo Elia – fu approvato dal Senato nella X legislatura [1987-1992] e decadde, senza voto, alla Camera per fine legislatura) intesterebbe al Parlamento in seduta comune *sia* la fiducia originaria al Governo, *sia* l'ipotesi di sfiducia costruttiva, *sia* la discussione e approvazione delle mozioni sulla politica generale del Governo, sugli indirizzi al premier in vista dei Consigli europei, sulla approvazione del DEF, della NADEF e degli scostamenti di bilancio. Va da sé, comunque, che l'affidamento al Parlamento in seduta comune potrebbe rimediare solo parzialmente a un'eventuale distonia di maggioranza di Camera e Senato.

La formula del bicameralismo procedurale dovrebbe comportare, poi:

- a) la necessità del procedimento bicamerale solo per l'approvazione di alcuni tipi di legge (costituzionali, elettorali, di bilancio, di conversione, di delegazione, europee, etc.);
- b) per le altre leggi, la possibilità di approvazione monocamerale, ferma la facoltà di "richiamo" da parte dell'altra Camera;

c) nell'ipotesi del richiamo, in caso di emendamenti, l'intervento di una commissione bicamerale paritetica in grado di porre fine alla *navette*;

d) la previsione di forme di coordinamento inter-camerale per l'approvazione della legge di bilancio e della legge europea e comunque di tutte le leggi necessariamente bicamerali.

Per realizzare al meglio l'impianto del bicameralismo procedurale sarebbero peraltro necessari anche alcuni ulteriori aggiustamenti organizzativi. In particolare, sarebbe opportuno istituire:

- una Giunta bicamerale per il regolamento, a composizione paritaria, che elaborasse norme unitarie per il procedimento legislativo, eliminasse le maggiori distonie fra i regolamenti delle due Camere e risolvesse le questioni di interpretazione;

- una "Commissione di conciliazione legislativa", incaricata di risolvere le eventuali controversie fra i due rami del Parlamento;

- un Comitato paritario per la valutazione delle politiche pubbliche.

ix) Ulteriori misure possibili sono infine le seguenti:

a) rafforzare i poteri parlamentari di controllo sul Governo, di valutazione delle politiche pubbliche, di verifica dell'attuazione e degli effetti delle riforme (anche, se del caso, istituendo un organismo indipendente dotato di poteri anche ispettivi o avvalendosi di una Corte dei conti potenziata nelle risorse anche professionali);

b) dare finalmente attuazione al dettato dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, che, integrando la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, non darebbe vita soltanto a uno strumento utile al buon funzionamento del nostro regionalismo cooperativo, ma contribuirebbe anche a rafforzare il ruolo del Parlamento, oggi poco o nulla inserito nella trama delle interlocuzioni tra lo Stato e il sistema delle autonomie;

c) pervenire indirettamente attraverso la struttura dei gruppi parlamentari a formule di democratizzazione dei partiti di riferimento (invertendo, con una sorta di ritorno alle lontane origini, il rotismo della famosa "cinghia di trasmissione");

d) caratterizzare il Senato, oltre che attraverso un raccordo istituzionale alla Conferenza Stato-Regioni, anche attraverso una sorta di presenza "bipolare" dei suoi componenti a Roma e nella rispettiva circoscrizione. Ogni senatore dovrebbe intendersi come antenna del sistema parlamentare nel territorio e, nello stesso tempo, come il "trasformatore" del capitale sociale della sua circoscrizione in risorsa nazionale.

4. Gli effetti della riforma del Parlamento

Tutte queste misure, se opportunamente coordinate, rafforzerebbero la posizione del Governo *in* Parlamento, disincentivando il ricorso allo strumento del decreto-legge, che, pur avendo un necessario percorso parlamentare, si situa pur sempre *fuori* del Parlamento. Rafforzerebbero, però, non contraddittoriamente, anche lo stesso Parlamento, il cui compiuto rilancio – tuttavia – dipende, come detto, da condizioni di sistema che trascendono gli accorgimenti istituzionali