

**Seminario “per una moderna democrazia europea”  
Roma 14 luglio 2008**

**Vincenzo Cerulli Irelli**

**Intervento  
(sulla forma di governo)**

1. Per giungere alla definizione della proposta unitaria delle Fondazioni che discutiamo in questo seminario (e di cui condivido totalmente l'impostazione) abbiamo a lungo riflettuto sulla revisione della forma di governo vigente in Italia: sul versante statale ma anche sul versante regionale: E' una forma di governo stabilita da precise norme costituzionali, ma successivamente trasformata almeno in parte, nell'evoluzione del sistema politico e nelle modificazioni della legge elettorale. Una forma di governo da razionalizzare nell'ambito della forma di governo parlamentare, che intendiamo ribadire nel nostro sistema positivo, in raffronto ad altre forme di governo pur ammissibili e presenti nelle varie esperienze concrete del tipo di Stato democratico costituzionale.

Questa impostazione esclude perciò sia forme di governo assembleari nelle quali la stabilità dell'Esecutivo (e della stessa maggioranza parlamentare espressa dal risultato elettorale) è sottoposta agli equilibri, sempre cangianti, delle forze politiche, dei singoli e dei gruppi parlamentari (c.d. trasformismo); sia forme di governo nelle quali il primato assoluto dell'Esecutivo (e del suo Capo; c.d. premierato assoluto), assicurato da norme di legge del tipo di quelle che girano intorno alla formula *simul stabunt simul cadent* (come nella forma di governo vigente nelle regioni ordinarie, e nella forma di governo delineata nella legge di revisione costituzionale respinta dal *referendum* 2006), ovvero assicurato nella sostanza, dal funzionamento del sistema politico, con il supporto di una legge elettorale che determina la formazione del Parlamento sulla base di scelte esclusive dei capipartito, e la formazione della maggioranza parlamentare, sulla base di scelte esclusive del *premier* (e degli altri, minori, capipartito in caso di

governo di coalizione). Tale forma di governo è quella concretamente operante in questa legislatura.

Su questo punto, una autorevole conferma in ordine alla convinzione dell'attuale maggioranza parlamentare che la forma di governo ormai operante è quella del premierato assoluto, la quale perciò dovrebbe tradursi in una adeguata e conseguente normativa regolamentare, si trova nella proposta di modificazione al regolamento della Camera recentemente presentata dagli on.li Cicchitto ed altri (AC XVI, doc. II, n. 3); nella quale, la maggioranza parlamentare si configura come struttura servente del Governo, e all'Opposizione viene riservato un diritto di tribuna per due giorni al mese!

2. Una forma di governo parlamentare razionalizzata presuppone un corretto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo (opportunamente il prof. Elia ha richiamato la nostra attenzione sulla necessità di stabilire una nuova *summa divisio* basata sulla nozione di equilibrio, al fine di individuare, appunto, forme di governo equilibrate e distinguerle da quelle squilibrate).

Un corretto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo, presuppone a sua volta (data la tendenza si direbbe naturale, dell'Esecutivo a prevalere, per il controllo che esso esercita sulla finanza sull'amministrazione e sull'informazione) che il Parlamento, e segnatamente la maggioranza parlamentare e i suoi singoli membri, abbiano una forza rappresentativa propria, data da uno stretto legame con le comunità territoriali (o sociali, o culturali: le *constituencies* possono essere diverse) di cui sono espressione (ciò che dipende anzitutto da una legge elettorale capace di assicurare questa forza rappresentativa: ciò che non produce, anzi produce l'opposto, la legge elettorale vigente).

Nell'ambito di un corretto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo, occorre che al primo sia restituita la piena responsabilità delle scelte legislative, tenendo conto ovviamente, che la maggioranza è (politicamente) vincolata al programma legislativo delineato nell'atto fondamentale di indirizzo politico che è l'approvazione del programma di governo, mediante l'espressione del voto di fiducia.

Nella citata proposta di modifica regolamentare, sulla base della incredibile affermazione della “debolezza” del Governo italiano in Parlamento, si introducono norme che assegnano quote prevalentemente del lavoro parlamentare ai disegni di legge del Governo. Pur non trascurando anche questa esigenza, credo si debba pensare all’altra e correlata esigenza, che siano riservati tempi adeguati all’esame delle proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Riportare l’equilibrio tra Parlamento e Governo sull’esercizio della funzione legislativa, composta anzitutto in una incisiva riduzione del potere governativo della decretazione d’urgenza (usato ed abusato nella prassi corrente, ben al di là dei limiti di cui all’art. 77, Cost.), mediante una modifica dell’art. 77 stesso, che riduca e delimiti precisamente i presupposti e le circostanze che consentono l’esercizio del potere, ma anche mediante una modifica dei regolamenti parlamentari che individuino rigidamente l’ammissibilità dei decreti. Sarebbe anche da considerare, ma questo probabilmente nell’ambito di una revisione complessiva dei poteri della Corte costituzionale, un vaglio preventivo dei decreti su richiesta di un numero sufficiente di parlamentari, secondo il modello francese (nel quale tuttavia il vaglio preventivo è esteso diverse iniziative legislative).

Occorre altresì una drastica revisione del potere governativo di ordinanza (c.d. ordinanze di necessità e urgenza o ordinanze di emergenza) del quale, mediante atti a contenuto sostanzialmente legislativo e sulla base di una distorta interpretazione della legge sulla protezione civile (già di per sé a contenuto estremamente lato, e priva di base costituzionale) si è fatta nell’esperienza degli ultimi anni abnorme uso da parte di tutti i Governi; regolando, in deroga ad ogni disposizione di legge (e spesso anche a disposizioni di rango comunitario) le evenienze più diverse (dai rifiuti in Campania, al traffico nelle grandi città, sino alle Olimpiadi di Torino o ai campionati di nuoto di Roma, e tanto altro), in molti casi senza alcun presupposto di emergenza e di urgenza.

Quest’ultimo punto è da segnalare con forza, nell’ambito della nostra prospettiva che tende a restaurare un corretto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo, perché a fronte dei poteri di ordinanza, il Parlamento è del

tutto privo di qualsiasi potere di controllo (e finanche di informativa). E' da ritenere opinione condivisa, che laddove ve ne siano i presupposti, il Governo nei casi di urgenza debba intervenire con decreto legge ai sensi dell'art. 77, Cost., cioè con atto sottoposto al vaglio del Parlamento.

3. Si pone poi il problema, nell'ambito della stessa prospettiva, dell'uso della questione di fiducia, che i Governi pongono sui più diversi provvedimenti privando il Parlamento su di essi, nella sostanza, di ogni capacità di esame nel merito. Si pensi soltanto alla notissima evenienza dell'approvazione delle ultime leggi finanziarie (cioè delle leggi più importanti del nostro sistema positivo) avvenuta mediante la presentazione di maxi emendamenti finali sui quali è stata posta la questione di fiducia e il cui contenuto nel merito è stato perciò sottratto ad ogni esame. Anche a causa dell'inemendabilità dei testi "coperti" da questione di fiducia, secondo la prassi costantemente seguita.

Su questo punto, sembra assolutamente opportuna una revisione dei regolamenti parlamentari, tale da restringere la posizione della mozione di fiducia da parte dei Governi ad alcuni provvedimenti strettamente attinenti al programma o ad atti di indirizzo parlamentare, escludendone l'utilizzo in ordine ad altri provvedimenti singolari a carattere legislativo: la funzione legislativa è prerogativa assoluta del Parlamento e può essere derogata nella sua pienezza, solo sulla base di specifiche norme costituzionali.

4. Altro punto di squilibrio nei rapporti tra Parlamento e governo riguarda la politica europea. E' noto che ormai si è consolidato il principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale e si è diffusa la prassi, anche sulla base dell'art. 308, Trattato CE, di emanare atti normativi europei, Regolamenti e Direttive, anche in materie non attribuite alla competenza dell'Unione, laddove sul punto vi sia l'unanimità in Consiglio. Il potere legislativo nell'Unione Europea è principalmente esercitato dai diversi Consigli dei ministri di settore, sulla base di proposte della Commissione. In determinati casi, è previsto il parere e a volta la codecisione del Parlamento europeo. Ciò comporta che i governi nazionali

attraverso i loro singoli membri, sono pienamente responsabili della politica legislativa dell'Unione, pur essendo preponderante il ruolo della Commissione (i cui membri a loro volta sono nominati dai Governi nazionali).

Il Parlamento nazionale è sostanzialmente escluso dal processo legislativo europeo, salve sporadiche informazioni e distratte valutazioni; e perciò avviene che atti normativi che si impongono sulle leggi di competenza del Parlamento sono deliberate dai membri del Governo all'infuori di ogni possibilità di intervento del Parlamento stesso.

Il Trattato di Lisbona sul punto interviene attraverso i due protocolli, rispettivamente “sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea” (n.1) e “sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” (n.2), con una normativa che potrà acquistare nel futuro, ove quel Trattato sia ratificato, una certa efficacia; mentre la legge comunitaria da noi vigente (l. 4.2.2005, n. 11) prevede un coinvolgimento del Parlamento nonché delle Regioni nelle materie di loro competenza (v. art. 3, sulla partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni comunitarie e l'art. 4 sulla riserva di esame parlamentare, nonché l'art. 5 sulla partecipazione delle regioni). Si tratta di una disciplina sicuramente di grande interesse, che tuttavia, allo stato, ha trovato un'applicazione del tutto trascurabile.

Questo punto, sul quale si pone un'esigenza di revisione dei regolamenti parlamentari che dia riscontro alla nuova disciplina, se non adeguatamente affrontato, viene ad accentuare in maniera incisiva la situazione di squilibrio tra Parlamento e Governo proprio sulla questione fondamentale della responsabilità nell'esercizio della funzione legislativa; la quale, in materie assai importanti, resta imputata ad organi dell'Unione europea (e ciò sulla base dei Trattati, che ovviamente condividiamo), ma escludendo il Parlamento, nella sostanza, da ogni condivisione di scelte che vengono a condizionare pressochè tutta l'attività legislativa nazionale.

Sul punto, al di là della auspicabile approvazione dei Protocolli previsti dal Trattato di Lisbona, che tuttavia necessitano da parte del Parlamento di una adeguata attrezzatura per seguire la normazione europea e da parte del Governo

una corrispondente disponibilità a coinvolgere il Parlamento nelle principali scelte, sembra altresì opportuna l'inserimento in Costituzione di una norma (nell'ambito di quella, doverosa, che finalmente sancisca espressamente sul piano costituzionale, l'adesione della Repubblica italiana all'Unione europea), che preveda le modalità di partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti normativi europei; nonché ovviamente adeguate norme regolamentari.

5. La situazione di squilibrio tra organo assembleare ed Esecutivo si riscontra in termini assai più incisivi negli ordinamenti regionali, dove vige una forma di governo fondata sul primato assoluto del capo dell'Esecutivo eletto direttamente dal popolo, al cui ufficio in virtù della formula *simul stabunt simul cadent* è legata la permanenza in vita dell'Assemblea.

Tale sistema che può essere considerato valido nell'ambito dei comuni e delle province, enti con attribuzioni di carattere esclusivamente amministrativo, non può essere condiviso nell'ambito delle Regioni, alle quali, in virtù delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, sono stati conferiti relevantissimi (forse eccessivi) compiti di legislazione sostanziale. La ricorrente affermazione che la Regione, a differenza dei comuni e delle province, sia un ente fondamentalmente di legislazione, di programmazione e di indirizzo (e non di amministrazione attiva) rende necessario che l'organo assembleare, deputato appunto all'esercizio di quelle funzioni, sia pienamente responsabile delle scelte politiche sulla base di una legittimazione propria che non può essere legata all'ufficio del capo dell'Esecutivo. Questi all'organo assembleare dovrebbe essere soggetto, nell'ambito delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo, e deputato ad eseguire le statuizioni legislative adottate dal Consiglio. Nella realtà le Assemblee legislative regionali si trovano oggi in una situazione di sostanziale sudditanza; e questo è fattore determinante dello stallo nel quale la legislazione regionale si trova, nonché della configurazione che la Regione è venuta assumendo in questi anni, anche dopo le riforme del 1999 e del 2001, come ente di amministrazione e non di legislazione e di indirizzo (il contrario perciò di quanto disegnato dalla Costituzione).

6. La ricerca dell'equilibrio tra Parlamento e Governo, essenziale per la costruzione di una forma di governo parlamentare razionalizzata e perciò dotata di efficace capacità di governare, ovviamente riguarda anche e in maniera significativa la funzionalità del Parlamento. Ma su questo punto, le opinioni, diffuse e condivise, che si sono tradotte anche in efficaci proposte di modifica costituzionale come quella presentata nella passata legislatura dal presidente Violante, sono ben note. Una sola Camera direttamente eletta dall'intero corpo elettorale capace di esprimere la fiducia al Governo e dotata in via generale della potestà legislativa, salve le funzioni di carattere legislativo affidate espressamente all'altra Camera. Una seconda Camera rappresentativa degli enti territoriali, non coinvolta nel rapporto di fiducia rispetto al Governo, dotata di funzioni legislative in determinate materie espressamente stabilite e su tutte le altre di funzioni meramente consultive nell'ambito del procedimento legislativo. Uno snellimento dei procedimenti parlamentari con l'eliminazione di inutili doppioni tra lavori di Commissione e lavori di Aula. Una riduzione del numero dei parlamentari che renda meno pletorico il lavoro delle Assemblee. Una revisione incisiva della regolamentazione circa la costituzione dei Gruppi parlamentari, così da ridurre la moltiplicazione e la frammentazione in corso di mandato, a prescindere dalle modalità di presentazione dei partiti alla consultazione elettorale. E così via.

Si tratta di modifiche costituzionali e in parte di modifiche dei regolamenti parlamentari; alcune di non difficile adozione, dopo tanti tentativi e tanti confronti; altre di più difficile adozione, e tra queste segnatamente la nuova configurazione e il nuovo ruolo che una delle due Camere deve assumere come rappresentativa degli enti territoriali e non direttamente del corpo elettorale nazionale. Riforma questa che come tutti sappiamo ancora non ha trovato un possibilità di accordo tra le due Camere.

Si tratta però di un itinerario ormai ampiamente dissodato, sul quale con un poco di buona volontà, che tutti auspichiamo da tutte le forze politiche, si potrebbe arrivare in tempi non lunghi a qualche risultato.

Dietro a tutto questo, costituendone un tassello ineliminabile, c'è la questione della legge elettorale; se non si riforma la quale e non si ripristina un corretto rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti e quindi una forza rappresentativa propria degli eletti di fronte ai capipartito e segnatamente al *premier*, ogni possibilità di razionalizzare la nostra forma di governo parlamentare risulterebbe vana.