

La forma di governo vigente e la sua riforma*

di Vincenzo Cerulli Irelli

1. Mi soffermo su alcune questioni concernenti la forma di governo da noi vigente (come ampiamente ridisegnata dalla prassi politica in corso da molti anni), oggetto di una parte del documento presentato al nostro *Forum*. Le altre questioni ivi esaminate, da quelle dell'etica pubblica a quelle dell'assetto del governo territoriale (c.d. Federalismo) sulla base dell'esigenza di un completamento della riforma del Titolo V, Parte II, Cost., sono questioni altrettanto importanti affrontate nel documento con incisive argomentazioni.

Sulla forma di governo anzitutto dobbiamo chiarire in maniera inequivocabile (se questa è, come io credo, la nostra posizione generalmente condivisa) che il regime parlamentare è la forma di governo dello Stato italiano. Evidentemente, se così non fosse, se su questo punto ci fossero dei dubbi, in se stessi legittimi (peraltro forme di governo diverse da quella parlamentare o parzialmente diverse, sono state nel passato condivise anche nel nostro ambito) cambierebbe tutta la prospettiva del discorso. Per quanto mi riguarda, la forma di governo parlamentare, disegnata dalla Costituzione, da razionalizzare e aggiornare, deve restare quella sulla quale si identifica la nostra politica istituzionale.

Orbene, se noi guardiamo al funzionamento del sistema di governo del nostro Paese, almeno nell'esperienza degli ultimi decenni, constatiamo agevolmente la sussistenza di due fenomeni tra loro strettamente collegati, la cui presenza indebolisce fortemente (sin quasi a minarne le fondamenta) le basi stesse della forma di governo parlamentare.

Da un lato, si manifesta un'evidente marginalizzazione del Parlamento come luogo di negoziazione politica e di decisione istituzionale (anche e segnatamente sul versante legislativo), per alcune ragioni che cercherò di spiegare; dall'altro lato un rafforzamento abnorme (rispetto ai principi del sistema parlamentare) dei poteri del Governo, inteso come collegio nella pluralità dei suoi componenti e come quello rappresentato dall'ufficio e dalla persona del Presidente o primo ministro che ha assunto un ruolo assolutamente centrale.

Le cause del primo fenomeno sono ben note, alcune sicuramente ascrivibili al cattivo funzionamento delle istituzioni parlamentari (per complicazione, lunghezza e inutilità di molte procedure, per eccessiva pletoricità delle assemblee, e così via) ciò che deve essere oggetto di riforma; ma altre derivanti a mio giudizio da tre fattori, il primo di carattere politico (crisi del sistema dei partiti, crisi della rappresentanza dei singoli

* E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

parlamentari in virtù della legge elettorale vigente che li ha privati di ogni autonoma rappresentatività a fronte delle scelte dei vertici politici), gli altri di carattere istituzionale, che attengono al corrispondente rafforzamento dei poteri del governo cui sopra facevo cenno.

Si tratta in primo luogo, della massiccia presenza nell'ordinamento, della legislazione di fonte europea, legislazione sovraordinata a quella nazionale e formata attraverso negoziazioni tra i Governi dei Paesi membri e da iniziative della Commissione; e da essa il nostro Parlamento è sostanzialmente estraneo, nonostante le recenti innovazioni di cui alla legge 4.2.2005, n. 11, artt. 3 e 4, ai Protocolli allegati al Trattato di Lisbona (n. 1, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'U.E., e n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità); innovazioni di cui dovremo valutare l'efficacia.

In secondo luogo, si tratta dell'esercizio da parte del Governo, pressoché interamente, della potestà legislativa, attraverso una serie di strumenti: la presentazione di disegni di legge "blindati", che il Governo precedentemente negozia con le parti sociali e con gli enti territoriali anche sulla base di intese in Conferenza Stato-regioni e in Conferenza Unificata (intese, anche nella forma "forte" di cui all'art. 8, co. 6, legge 5.6.2003 n. 131, previste da molteplici leggi di settore), che vengono trasmessi al Parlamento, come una sorte di luogo di ratifica.

In terzo luogo, si tratta dell'uso abnorme della decretazione d'urgenza, che viene ormai utilizzata per coprire le principali politiche normative senza alcun riferimento con i presupposti previsti dall'art. 77 della Costituzione; che si accompagna all'uso ormai pervasivo e spregiudicato dell'istituto della questione di fiducia, che proprio nelle manifestazioni più delicate dell'azione legislativa, viene a privare il Parlamento di ogni capacità di intervento sui testi legislativi sui quali appunto, la questione di fiducia viene posta (spesso sulla base di "maxiemendamenti" presentati all'ultimo momento dal Governo e neppure esaminati dalle Commissioni parlamentari).

A tutto ciò, che attiene al cuore della potestà legislativa, quindi alla stessa funzione propria e tipica del Parlamento e ad esso affidata in via esclusiva dalla Costituzione, si aggiunge un altro fenomeno, caratteristico della nostra esperienza di governo negli ultimi anni, quello delle ordinanze di necessità e di urgenza che soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della legge sulla protezione civile come successivamente modificata (legge 24.2.1992 n. 225, mod. d.l. n. 343/01), consente al Governo di disciplinare con proprie fonti normative del tutto estranee al circuito parlamentare e allo stesso vaglio del Presidente della Repubblica, vitali settori di amministrazione che coinvolgono interessi primari del Paese, sia di carattere economico che territoriale e sociale.

Al di là del caso delle calamità naturali e delle grandi emergenze, per le quali l'uso del sistema delle ordinanze è fisiologico e consentito, sia pur contenuto in certi limiti, detto sistema ha ormai coinvolto casi di ordinaria amministrazione che presentano qualche difficoltà di funzionamento o momenti di disfunzione, da correggere e affrontare con mezzi ordinari, nonché attività qualificate come "grandi eventi", del tutto prevedibili e riconducibili nella competenza ordinaria di singole Amministrazioni (dai campionati sportivi, alle manifestazioni culturali, ai pubblici lutti, e così via).

Il sistema dell'amministrazione dell'emergenza consente com'è noto, attraverso ordinanze del Governo di disciplinare i settori di amministrazione coinvolti, in deroga alle principali disposizioni di legge (da quelle relative agli appalti pubblici, al pubblico impiego, alla contabilità pubblica, alla disciplina del territorio, e così via) nonché agli stessi principi generali dell'ordinamento, nonostante il divieto, sul punto, posto a chiare lettere da numerose sentenze della Corte costituzionale.

Ma quello che a noi interessa in questa sede, è di sottolineare che attraverso questo sistema ormai consolidato, si è realizzata non solo un'ulteriore marginalizzazione del Parlamento dal circuito decisionale, ma della stessa potestà legislativa, nella quale il Parlamento, nonché il Presidente della Repubblica, anche nei modi distorti cui sopra facevo riferimento, sono coinvolti. Una *normazione*, si potrebbe dire, nella sostanza di rango primario, che fuoriesce dalla *legislazione* e perciò dal circuito parlamentare.

Quindi, il pervadere della legislazione europea da una parte, il pervadere della normativa non legislativa dall'altra, hanno ridotto fortemente l'apporto della potestà legislativa ordinaria nella costruzione dell'ordinamento giuridico e quindi nella stessa disciplina delle principali politiche pubbliche. Mentre d'altra parte, la stessa potestà legislativa, per quel che ne resta, per i fenomeni sopra indicati si è venuta a dislocare al di fuori del circuito parlamentare.

2. Risulta del tutto errata e fuorviante l'opinione, che pure trova riscontro anche in autorevoli organi di stampa e costituisce ormai un ritornello nelle affermazioni di importanti esponenti dell'attuale maggioranza di governo, che il Governo è debole, che al Governo mancano strumenti incisivi di intervento per la realizzazione del programma, e così via, anche in confronto agli altri Governi dei Paesi europei. La verità è opposta. Nessun altro Governo europeo (nonchè Capi di governo presidenziali) ha nelle sue mani la massa di poteri che spettano al Governo italiano e al suo Presidente, che operano nella determinazione delle politiche, anche sul versante legislativo, ormai privi della necessità della negoziazione parlamentare e del rispetto dei poteri di indirizzo stabiliti dal Parlamento (elementi questi senza i quali il regime parlamentare non è più riconoscibile).

Se queste valutazioni sono condivise, sulla base del riscontro dei fatti sopra indicati e se si ritiene che l'impostazione fondamentale del nostro sistema costituzionale fondato sulla forma di governo parlamentare debba essere ribadita (perché, ripeto, su questo punto si potrebbe anche seguire una strada diversa, che noi tuttavia non condividiamo), allora bisogna incidere, sia attraverso riforme costituzionali, sia attraverso riforme dei regolamenti parlamentari, nonchè della legislazione ordinaria sul funzionamento degli apparati di governo, per restituire al Parlamento la sua centralità, al fine di assicurare il corretto funzionamento delle funzioni di governo in un quadro armonico ed equilibrato. Ovviamente, senza dimenticare l'esigenza fondamentale della c.d. governabilità, ciò che significa capacità di assumere decisioni sia sul versante della legislazione sia sul versante dell'amministrazione, in tempi ragionevoli, e tali da assicurare la presa in considerazione degli interessi coinvolti, e da garantire l'efficacia dell'azione di governo.

3. A tal fine, è necessario a mio giudizio muoversi sui seguenti fronti.

Anzitutto, per restituire autorevolezza e rappresentatività alle istituzioni parlamentari, occorre modificare radicalmente la legge elettorale, in modo da assicurare che i singoli parlamentari e i loro gruppi siano rappresentativi delle comunità dei cittadini e portatori nella sede della decisione politica dei loro interessi. Nonchè e ridurre drasticamente il numero dei parlamentari. Su quest'ultimo punto occorre anche tenere presente, che a seguito del trasferimento alle Regioni di potestà legislative primarie, ai circa mille parlamentari sono da sommare i circa mille consiglieri regionali, che nel loro insieme costituiscono effettivamente un numero di legislatori abnorme e incredibile che non ha riscontro in altri Paesi europei (nel Regno Unito, il Parlamento scozzese è parzialmente formato da membri della Camera dei comuni eletti in Scozia).

In secondo luogo, occorre l'applicazione seria e puntuale sia delle disposizioni della nostra legge comunitaria sia dei Protocolli annessi al Trattato di Lisbona, per l'inserimento effettivo del Parlamento nei processi di normazione europea, ciò che necessita non solo del cambiamento di prassi politiche, ma anche dell'inserimento di adeguate norme nei regolamenti parlamentari.

In terzo luogo, occorre rivedere il sistema del bicameralismo perfetto, come tutti dicono di condividere; ma nella sostanza non si vedono possibilità concrete in ordine all'introduzione di effettivi meccanismi correttivi. Come studiosi delle istituzioni, ci troviamo veramente in difficoltà a ragionare su questo punto, perché a fronte di una generale condivisione si pone un'altrettanta insuperabile impraticabilità politica. Le istituzioni resistono pur contro il parere di tutte le parti politiche che le costituiscono!

Dalla trasformazione di una delle due Camere in Camera rappresentativa delle regioni (si badi bene, perchè lo sia effettivamente, occorre che essa sia rappresentativa delle Regioni come enti e non dei rispettivi elettorati), alla differenziazione delle competenze delle due Camere in ordine ai diversi settori di legislazione, alla attribuzione ad una sola Camera della titolarità del rapporto di fiducia con il Governo: si tratta di tutti correttivi necessari, o almeno alcuni di essi, che dobbiamo ribadire con forza, impegnandoci a vincere le resistenze che finora, come accennavo, sono risultate insuperabili.

Occorre poi una revisione molto incisiva del procedimento legislativo, previa individuazione delle materie che effettivamente devono essere riservate alla legge (oggi la legislazione, cui sono sottratte importanti politiche pubbliche, è d'altra parte coinvolta in troppi settori di scarso rilievo), intervenendo con norme di riforma costituzionale e di regolamenti parlamentari, sui fenomeni abnormi sopra indicati, relativi allo spostamento dell'effettiva potestà legislativa sul governo.

Quanto al fenomeno del tutto patologico dell'amministrazione dell'emergenza, ormai oggetto di generale condanna da parte dell'opinione pubblica, occorre una rapida revisione delle leggi ordinarie che ne consentono l'esercizio (si tratta, com'è noto, di un fenomeno che non ha base costituzionale).

4. In ordine all'apparato di governo e ai suoi rapporti con l'amministrazione, recenti fenomeni di degenerazione del sistema (proliferazione delle strutture, asservimento della burocrazia al potere politico, corruzione diffusa, e così via)

impongono una razionalizzazione della legislazione vigente e una maggiore rigidità di alcune regole poste a garanzia dell'indipendenza dell'amministrazione e l'introduzione di un adeguato sistema di controlli; ma sul punto la patologia è prodotta soprattutto da fattori inerenti al sistema politico nonché a fattori culturali, che appaiono non sanabili direttamente e con l'efficacia necessaria, mediante interventi di riforma della Costituzione e della legislazione.

E' sicuramente da escludere a mio giudizio (e in ciò mi permetto di suggerire una modificazione del documento presentato) la previsione di maggiori poteri in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale nell'attuale sistema politico, come accennavo, sembra averne troppi e non troppo pochi! La riaffermazione piena dei principi del governo parlamentare pur razionalizzato e corretto, esclude che sia il Presidente del Consiglio dei ministri a ricevere direttamente ed esclusivamente la fiducia del Parlamento, che viceversa, va rivolta al Governo nel suo complesso, che possa, egli monocraticamente, nominare e revocare i ministri (anziché proporre la nomina ed eventualmente la revoca al Presidente della Repubblica) che possa chiedere (con capacità di ottenere, sembrerebbe) al Presidente della Repubblica lo scioglimento del Parlamento, che deve restare viceversa prerogativa del Presidente stesso, una volta accertata attraverso l'opportuna consultazione di tutte le forze politiche, l'incapacità del Parlamento in carica di produrre una maggioranza di governo.